

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ



АКАДЕМІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НАУК
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ МОРСЬКОГО І КОСМІЧНОГО ПРАВА

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Колективна монографія

ОЛДІПІУС
2021

УДК 342.9.03(477)
Г16

Рецензенти:

Роман Сергійович Мельник – доктор юридичних наук, професор;
Павло Сергійович Лютіков – доктор юридичних наук, професор

Колектив авторів:

В. Галунько, Н. Армаш, Т. Аріфходжаєва, В. Басс, М. Барішніков, Д. Беззубов, А. Берлач, Р. Арсірій, Н. Берлач, В. Бойко, А. Боровик, Ю. Буглак, В. Буковський, Н. Васильченко, А. Васіна, В. Галунько, Ю. Гаруст, І. Глобенко, О. Гулак, А. Даниленко, А. Денисова, С. Денисюк, Н. Деревянко, С. Діденко, П. Діхтієвський, І. Журавель, Д. Журавльов, А. Замрига, О. Зубов, А. Іванищук, І. Казанчук, С. Кандиба, С. Кічмаренко, В. Кішлян, О. Кобзар, М. Коваль, І. Ковальчук, М. Ковальчук, І. Костенко, Г. Крайник, А. Кудін, І. Кусік, Т. Кускова, В. Курило, І. Курило, В. Куценко, О. Левенко, Д. Левченко, Н. Литвин, О. Литвин, В. Макаруч, Н. Манжоус, П. Марин, О. Махмурова-Дишлюк, Т. Мацелик, О. Митрофанова, Р. Мкртчян, О. Нікітенко, В. Оксін, К. Оксютенко, І. Орловська, О. Паук, В. Пашинський, І. Підберезних, М. Пихтін, І. Погрібніченко, Л. Попова, С. Попова, М. Пихтін, О. Правоторова, А. Пухтецька, М. Пушкар, А. Радчук, І. Риженко, В. Ріхтер, С. Розсоха, Е. Рокитський, Л. Руснак, О. Рябець, М. Савюк, О. Світличний, Р. Саунін, Е. Сердюк, О. Ситников, С. Слюсаренко, Н. Сорочко, В. Стеценко, С. Стеценко, Р. Тополя, О. Улютіна, Ю. Чердинцев, Г. Шерстюк, В. Шулежко, О. Яра

*Рекомендовано до друку Загальними зборами
ГО «Академії адміністративно-правових наук»
(протокол № 1 від 15.12.2021 р.)*

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Науково-дослідного інституту морського і космічного права
(протокол № 3 від 8.12.2021 р.)*

Галунько В.

Г16 Адміністративний процес в Україні : колективна монографія / В. Галунько, П. Діхтієвський, С. Стеценко, О. Ситников та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. – 846 с.

ISBN 978-966-289-586-5

У монографії на основі теорії адміністративного процесу аналізу вітчизняного та європейського законодавства, практики застосування його адміністративними судами України та Європейського суду з прав людини здійснено комплексний науковий аналіз адміністративного процесу в Україні.

Монографія призначється для учених у галузі адміністративного процесу і права, суддів адміністративних судів, посадових (службових) осіб суб'єктів владних повноважень і студентів закладів вищої освіти, а також для всіх, хто цікавиться цією проблематикою.

УДК 342.9.03(477)

ISBN 978-966-289-586-5

© Колектив авторів, 2021

ЗМІСТ

Розділ 1. ВИТОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ 8

- 1.1. Соціальна та юридична природа адміністративного процесу
(адміністративного судочинства) 8
- 1.2. Генеза адміністративного судочинства в Україні 10
- 1.3. Моделі адміністративного судочинства 27

Розділ 2. ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА 33

- 2.1. Завдання адміністративного судочинства 33
- 2.2. Критерії, за якими суд оцінює рішення, дії
чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування 43
- 2.3. Джерела права (матеріального та процесуального),
які застосовує адміністративний суд 55
- 2.4. Принципи адміністративного судочинства 63
- 2.5. Форми адміністративного судочинства
(загальне і спрощене) та відмінності між ними 66
- 2.6. Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція . 73
- 2.7. Категорії спорів, підсудних адміністративним судам 85
- 2.8. Правила предметної, інстанційної
та територіальної юрисдикції та наслідки
їх недотримання (порушення). Склад суду. Відводи 88
 - 2.8.1. Склад суду 94
 - 2.8.2. Відводи 97
- 2.9. Докази та доказування. Засоби доказування 101
 - 2.9.1. Предмет доказування. Обов'язок доказування 115
 - 2.9.2. Подання, витребування та забезпечення доказів 119
 - 2.9.3. Дослідження та оцінка доказів 127
- 2.10. Стадії адміністративного процесу 130
 - 2.10.1. Адміністративний процес через стадії
(альтернативний підхід) 135
 - 2.10.1.1. Поняття та класифікація стадій
в адміністративному судочинстві України 136
 - 2.10.1.2. Юридична природа стадій
в адміністративному процесі 144
 - 2.10.1.3. Первинні стадії адміністративного процесу в Україні . . 149

2.10.1.4. Розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України	162
2.10.1.5. Факультативні стадії адміністративного судочинства України	180
2.10.1.6. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України	182
2.10.1.7. Касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів в Україні	196
2.10.1.8. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами в Україні	212
2.10.1.9. Провадження в Європейському суді з прав людини як стадія адміністративного судочинства України	230
2.10.1.10. Виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальна стадія адміністративного судочинства України	248
2.10.1.11. Європейський досвід щодо стадій в адміністративному процесі	264
2.10.1.12. Удосконалення засад та законодавства щодо стадій адміністративного процесу	265

Розділ 3. ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ. ПРОВАДЖЕННЯ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

3.1. Право на звернення з адміністративним позовом	268
3.2. Строк звернення з адміністративним позовом, наслідки його пропущення	274
3.3. Зміст і оформлення позовної заяви	281
3.3.1. Правові засади оформлення та подання позовної заяви до Адміністративного суду	281
3.3.2. Структура позовної заяви	284
3.3.3. Документи, що додаються до позовної заяви	291
3.3.4. Сплата судового збору при поданні позовної заяви до адміністративного суду	293
3.4. Способи судового захисту в адміністративному процесі	294
3.4.1. Забезпечення адміністративного позову	295
3.4.1.1. Забезпечення адміністративного позову (перший альтернативний підхід)	300
3.4.1.2. Способи судового захисту в адміністративному процесі (другий альтернативний підхід)	320
3.5. Відкриття провадження	342
3.5.1. Відкриття провадження (альтернативний підхід)	345

3.6. Підготовче провадження	357
3.7. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву	359
3.8. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві	370
3.9. Урегулювання спору за участі судді. Відмова відповідача від позову, примирення	392
3.10. Розгляд справи по суті	408
3.10.1. Загальні положення	408
3.10.2. Відкриття розгляду справи по суті	419
3.10.3. З'ясування обставин справи та дослідження доказів	425
3.10.4. Судові дебати та ухвалення рішення	443
Розділ 4. ПРОВАДЖЕННЯ В АПЕЛЯЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ	448
4.1. Передумови виникнення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві	448
4.2. Поняття та завдання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві	450
4.3. Нормативне забезпечення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві	456
4.4. Вплив європейських стандартів на регулювання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві	467
Розділ 5. ПРОВАДЖЕННЯ В КАСАЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ	470
5.1. Право на касаційне оскарження судових рішень в адміністративному судочинстві. Судові рішення, які підлягають касаційному оскарженню. Особи, які мають право на касаційне оскарження судових рішень	470
5.2. Порядок і строки касаційного оскарження. Пропуск строку на касаційне оскарження та його наслідки. Вимоги до касаційної скарги	476
5.3. Підстави касаційного оскарження. Неправильне застосування норм матеріального права. Порушення норм процесуального права як підстава для скасування судового рішення	481
5.4. Порядок розгляду касаційної скарги. Відкриття касаційного провадження. Підстави для скасування судових рішень. Судові рішення за наслідками перегляду справи в касаційному порядку	492
5.5. Особливості розгляду типових та зразкових справ	500

Розділ 6. ВИТЯГИ З РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ З ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ СПОРІВ, ПІДСУДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ	511

Розділ 7. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ	519

7.1. Адміністративний процес у справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів	519
7.1.1. Поняття адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів	520
7.1.2. Теоретико-правові засади дефектності індивідуальних актів	526
7.1.3. Подання позову, підсудність та учасники судового оскарження індивідуальних актів	541
7.1.4. Формування доказової бази в адміністративних справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів	559
7.1.5. Порядок здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів	574
7.2. Адміністративний процес у справах щодо визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії	590
7.3. Адміністративний процес у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень	597
7.3.1. Завдання та функції адміністративного процесу у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень	597
7.3.2. Процесуальні особливості адміністративного процесу у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень	629
7.4. Адміністративний процес у справах, пов'язаних із публічною службою	656
7.4.1. Поняття та сутність адміністративного процесу, пов'язаного з публічною службою	657
7.4.2. Публічна служба з позиції адміністративного процесу	669
7.4.3. Адміністративно-процесуальна характеристика адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою	683
7.4.4. Процесуальні особливості адміністративного процесу у справах, пов'язаних із публічною службою	705
7.4.5. Докази й доказування в адміністративному процесі, пов'язаному з публічною службою	719

7.4.6. Європейський досвід адміністративного процесу у справах пов'язаних із публічною службою	726
7.4.7. Удосконалення адміністративного процесу у справах, пов'язаних із публічною службою в Україні	733
7.5. Адміністративний процес у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень	739
7.5.1. Протиправність дій суб'єктів владних повноважень як підстава реалізації права на судовий захист	739
7.5.2. Поняття та зміст адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними	752
7.5.3. Стадії адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними	761
7.5.4. Правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними	774
7.5.5. Аналіз та узагальнення судової практики щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень	786
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	796
ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ	837

*Світлій пам'яті академіків Академії АПН
Бориса Кіндюка¹ й Ігоря Пекарева² присвячується*

Розділ 1

ВИТОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Соціальна та юридична природа адміністративного процесу (адміністративного судочинства)³

Адміністративне судочинство є одним із кращих гуманітарних винаходів людства. Воно стоїть на сторожі захисту чеснот приватних осіб від свавілля публічної влади. У ньому, з погляду публічних чиновників, визначено незручні для них положення. Адміністративні суди захищають права, свободи та інтереси приватних осіб від порушень з боку тих самих чиновників, а фінансове та інше забезпечення функціонування адміністративних судів та їх суддів здійснює держава.

Іншими словами, у системі механізму держави, у якій здійснюють судочинство адміністративні суди, суб'єкти публічної адміністрації забезпечують функціонування судових органів, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від їх же порушень.

¹ Кіндюк Борис Володимирович (01.05.1957–18.11.2021), академік Академії АПН, доктор юридичних наук, доктор географічних наук, професор, міський голова м. Роздільна Одеської обл. з 26.03.2006 по 01.10.2008.

² Пекарев Ігор Маркович (08.07.1954–16.09.2021), академік Академії АПН, кандидат історичних наук, доцент, вчений секретар Академії АПН з 16.07.2019 по 16.09.2021.

³ Автори – Галунько Валентин Васильович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, голова академії Адміністративно-правових наук, Буглак Юрій Олександрович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, член Центральної виборчої комісії.

Відповідно повноцінне адміністративне судочинство існує насамперед у демократичних, правових державах або в державах, які такий правовий режим задекларували і практично прагнуть до нього.

Адже, з погляду демократичної правової держави, адміністративне судочинство є природним суспільним явищем. Народ як єдине джерело публічної влади обирає собі вищі, регіональні й місцеві представницькі публічні органи влади, які у свою чергу призначають виконавчі. За теорією суспільного договору, представницькі та виконавчі органи публічної влади мають служити народу та забезпечувати публічний інтерес. Проте в силу своєї соціальної, біологічної та духовної природи, будь-яка Людина певною мірою схильна як до правової (праведної), так і протиправної (грішної) поведінки.

Як показав тисячолітній публічно-управлінський досвід, найбільш праведний чиновник, який перебуває поза межами контролю, стає з часом тираном, що грубо порушує права людей. І навпаки, особа не з кращими моральними якостями, яка попала на публічну службу, за наявності дієвого публічного і громадського контролю непогано виконує свою роботу на користь громадян і суспільства.

Тим самим будь-який чиновник (посадова, службова особа суб'єкта владних повноважень) потенційно схильний до зловживань та об'єктивно потребує публічного і громадського контролю. В іншому разі він за кошти платників податків буде забезпечувати не права, свободи та інтереси громадян та публічний інтерес суспільства, а приватні свої інтереси, сім'ї, кумів, родичів, знайомих, земляків та корпоративний інтерес відомства, в якому працює, порушуючи при цьому чесноти значної кількості пересічних приватних осіб.

Публічний контроль за діяльністю чиновників здійснюється у двох основних формах – адміністративній та судовій. Адміністративне оскарження здійснюється до старших за ієрархічним статусом чиновників. Це, як правило, не призводить до відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб, адже неналежний рівень правової культури більшості чиновників (і не тільки в Україні) не дозволяє їм піднятися вище за світогляд захисту честі «мундиру» відомства.

Відповідно основним і найбільш дієвим способом правового захисту порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень є система адміністративних судів, яка в умовах сьогодення переживає процес своєї небезболісної трансформації.

У системі адміністративного судочинства арбітром між потужними, забезпеченими фінансовим, організаційним, кадровим та іншими ресурсами, суб'єктами владних повноважень і приватною особою (з погляду чиновників «гвинтиком») постає незалежний, високопрофесійний справедливий суддя (колегія суддів) адміністративного суду, які відповідно до норм матеріального адміністративного права та процесуального адміністративного процесу відновлюють права, свободи й інтереси приватної особи, порушені суб'єктами публічної адміністрації, або відмовляють у задоволенні позову, якщо відповідач, який є суб'єктом владних повноважень, доведе, що він, діючи в порядок і спосіб, передбачені Конституцією та законами України, ухвалив справедливе й законне рішення щодо приватної особи – позивача.

1.2. Генеза адміністративного судочинства в Україні⁴

Безпосередньо на підставі Конституції України кожному громадянину гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод. Реалізація вказаної гарантії потребує запровадження цілого комплексу заходів, передусім створення системи компетентних судів, певної форми звернення до суду, яка б була зрозумілою та доступною кожному громадянину, ефективного і швидкого механізму розгляду судом таких звернень, безумовного й повного виконання рішення суду та інших заходів.

Ст. 124 Конституції України визначено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зна-

⁴ Автор – Ситников Олександр Федотович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

чна частина цих правовідносин виникає у сфері публічних взаємовідносин, що виникають між приватними особами (фізичними і юридичними особами) та органами публічної влади (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами).

Тому вкрай важливим завданням держави та суспільства загалом є ефективне існування та розвиток адміністративного судочинства як складової адміністративної юстиції. Цілком очевидно, що для того, щоб зрозуміти сутність адміністративного судочинства, потрібно не тільки створити змістовний науково-теоретичний базис, але і здійснити порівняльно-правовий аналіз цього явища в історичному контексті.

Проблеми розгляду суперечок і конфліктів, що виникали в управлінській сфері, стали привертати до себе увагу ще у другій половині XIX століття. У наукових колах активно обговорювалися та аналізувалися західні моделі адміністративної юстиції. Про це зокрема свідчать відповідні наукові праці таких фахівців у сфері права, як: Р. Гнейст⁵, Н. Палієнко⁶, Н. Куплеваский⁷. На початку XX століття почали обговорюватись пропозиції щодо формування адміністративної юстиції⁸, проте практичної реалізації цього не сталося.

Незважаючи на доволі складні суспільно-політичні умови, українські державотворці періоду національно визвольних змагань 1917–1921 рр. практично реалізували ідеї створення адміністративної юстиції. У Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. розділ VI було присвячено суду, а стаття 62 передбачала, що «судова влада в рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами»⁹.

⁵ Гнейст Р. Права держава та адміністративні суди Німеччини. Санкт-Петербург : Типографія В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с.

⁶ Палієнко Н. Сутність адміністративної юстиції та основні риси її організації в європейських державах. К. : Ун-т Св. Володимира, 1898. URL: <http://fasvvo.arbitr.ru/node/13733>

⁷ Куплеваский Н. Адміністративна юстиція в Західній Європі. Харків : Унів. тип., 1879. 230 с.

⁸ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

⁹ Історія української Конституції / Українська правнича фундація ; упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко ; вст. ст. С. Головатий. Київ : Право, 1997. XV. 443 с.

У період гетьманства Скоропадського в Законі про Тимчасовий державний устрій України у розділі «Про Генеральний суд» містилося положення (ст. 42), яким передбачалося існування Вищого Суду в справах судових та адміністративних¹⁰. Функції цього суду виконував Державний Сенат, який очолював президент і він поділявся на генеральні суди – адміністративний, цивільний і карний. Деякі статті закону «Про Державний Сенат» стосувалися питань прокуратури. Крім судів загальної системи, в Український державі функціонували військові суди¹¹.

Директорія намагалась реорганізувати судову владу, для чого повідомила про свій намір скасувати Державний Сенат, а 2 січня 1919 р. затвердила Закон про відновлення Генерального Суду під назвою «Найвищий суд». 24 січня було також відновлено апеляційні суди, засновані ще Центральною Радою. Крім того Директорія зберегла ті інститути, які функціонували з «російських часів» і не були скасовані українською владою, – наприклад, мирових судів. Складна ситуація змусила Директорію 26 січня 1919 р. ухвалити Закон «Про надзвичайні військові суди»¹². Також за часів діяльності в Україні Директорії було розроблено проєкт Основного Закону УНР, яким передбачалося утворення єдиного Найвищого Адміністративного Суду. Артикулом 131 передбачалося, що цей суд «розглядає та розв'язує, додержуючися судового поступування, питання про правну важність розпоряджень державних і адміністративних урядів та органів самоврядування, спори про компетенцію між поодинаковими державними та адміністративними урядами і самоврядуванням або між самими самоврядуваннями, або і всі випадки порушення основного державного закону, оскільки всі зазначені справи не належать до компетенції судів»¹³.

У період окупації України російськими більшовиками мова про адміністративну юстицію вже не могла йти. У конституціях УРСР (1919, 1929 рр.) навіть не було згадки про судову владу.

¹⁰ Там само.

¹¹ Пасічник Ю. Бюджетна система України : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2006. 607 с.

¹² Там само.

¹³ Історія української Конституції. Там само.

З початку 60-х років у зв'язку зі змінами у суспільному житті відбулися певні зміни в юридичній думці, зокрема почало формуватися нове розуміння адміністративного процесу, набула більш глибокого осмислення потреба запровадження нових ефективних видів захисту громадян від порушень їх прав з боку адміністративних органів, стали з'являтися певні елементи адміністративної юстиції. Важливим кроком у напрямку розширення судової юрисдикції у справах, що впливають з адміністративно-правових спорів, стало ухвалення цивільно-процесуального кодексу в 1963 р., в якому з'явилася нова категорія справ, а саме ті, що виникають з адміністративно-правових відносин. До таких справ у зазначеному Кодексі було віднесено три категорії таких справ: 1) у скаргах на неправильність у списках виборців; 2) у скаргах на дії адміністративних органів; 3) про стягнення з громадян недоїмки за державними та місцевими податками та зборами, обов'язковим окладним страхуванням та самооподаткуванням. Ці норми містили вичерпний перелік справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, підвідомчих суду, а тому суд не вправі був розглядати інші справи з участю адміністративних органів та зацікавлених осіб¹⁴.

Означене дає можливість констатувати, що у громадян практично не існувало можливості оскаржити дії, бездіяльність та рішення владних органів в судовому порядку. Вимоги громадян щодо захисту своїх прав та свобод від посягань з боку владних органів у той час могли бути реалізовані тільки в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто через оскарження цих дій до вищих органів управління або до органів партійного контролю.

1977 року було ухвалено новий Основний Закон СРСР, у ст. 58 якого закріплювалося, що громадяни мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і громадських органів¹⁵. Означені положення цього Закону було продубльовано в Конституції УРСР (1978)¹⁶. Однак, не применшуючи значення запровадження вказаної гарантії

¹⁴ Цивільно-процесуальний кодекс Української РСР : науково-практичний коментар / І. Беленчук, І. Будзилович, М. Васильченко та ін. Київ : Вид-во. політ. літ. України, 1979. 608 с.

¹⁵ Конституція СРСР від 7.10.1977 р.

¹⁶ Конституція (Основний Закон) УРСР від 20.04.1978 р.

захисту прав і свобод громадян від протиправної поведінки носіїв владних повноважень, слід відзначити, що конституційні норми про судові оскарження дій посадових осіб залишились, із точки зору процесуального регулювання, поза увагою законодавця, тобто в ті роки так і не було ухвалено відповідний Закон, яким чітко визначалася б процедура розгляду судами спорів громадян з адміністрацією. Керуючись нормами цивільного процесу, суд здійснював контроль лише окремих управлінських рішень¹⁷.

Лише наприкінці існування СРСР були ухвалені певні закони, які були спрямовані на реалізацію громадянами права на оскарження до суду дій службових осіб державних і громадських органів. До дій службових осіб, скоєних з порушенням закону або з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, були віднесені дії, в результаті яких: громадянин був незаконно позбавлений можливості повністю або частково здійснити право надане йому законом або іншим нормативним актом; на громадянина незаконно покладалися будь-які обов'язки¹⁸. Цей Закон також містив і обмеження щодо оскарження деяких дій цих органів. Так, у ньому закріплювалося, що не могли бути оскаржені до суду дії посадових осіб, щодо яких кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним законодавством, законодавством про порядок розгляду трудових спорів, про відкриття, винахід і раціоналізаторські пропозиції, про адміністративні правопорушення, індивідуальної трудової діяльності й іншим законодавством України передбачено інший порядок оскарження, а також дії, пов'язані з обороноздатністю держави та державної безпеки¹⁹. Тобто до суду могли бути оскаржені лише дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від імені органів, які вони представляють. Такий підхід визначення суттєво обмежував право громадян на оскарження рішень, ухвалених колективними органами. Незважаючи на такі недоліки,

¹⁷ Писаренко Н. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

¹⁸ Указ Президії ВР Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5803-11/ed20001129?lang=ru>

¹⁹ Там само.

ухвалення цих законів і внесення змін до цивільно-процесуального законодавства стало значним кроком на шляху становлення права громадянина на захист своїх прав від посягань з боку органів влади в судовому порядку.

Очевидно, що зазначені зміни не сприяли зміцненню гарантій захисту прав приватних осіб від свавілля і зловживань з боку представників публічної влади. На щастя, вони не були імплементовані в українське законодавство.

На початку 1990 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР були внесені зміни до підрозділу Б розділу III Цивільно-процесуального Кодексу УРСР, який від 19 січня 1990 р. був доповнений главою 30-А «Заяви про дачу висновків по питанням наявності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати»²⁰, якою на суд покладалося завдання про надання висновку з питання, чи є підстави для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати за заявами Центральної виборчої комісії, обласної, районної, міської, районної в містах, селищної, сільської виборчої комісії по відношенню кандидатів відповідної Ради народних депутатів.

16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР проголошено Декларацію про державний суверенітет України, розділом III якої було вперше на законодавчому рівні проголошено, що влада в Україні здійснюється за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу та судову²¹. Цей принцип розподілу гілок влади було розвинуто в подальшому Конституцією України 1996 р.

Із розвитком демократичних засад в Україні розширювалися і права та свободи громадян. Зокрема були закріплені гарантії права на свободу віросповідання. На реалізацію та захист цих прав були спрямовані і зміни в ЦПК УРСР, які були внесені Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 28 січня 1991 р. про доповнення Главою 31-Б, якою було визначений порядок оскарження рішень

²⁰ Указ Президії ВР УРСР «Про внесення до деяких законодавчих актів Української РСР доповнень і змін, що впливають з законів про вибори народних депутатів» від 19 січня 1990 р. № 8710-XI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8710-11/ed20010901/conv/print>

²¹ Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.

виконавчих комітетів обласних, Київської та Севастопольської міських рад народних депутатів з питань реєстрації, зняття з реєстрації релігійних організацій та інших питань стосовно релігійних організацій. Законом України № 2295–XII від 23 квітня 1992 р. право на оскарження розширилося на рішення всіх державних органів з питань реєстрації статутів (положень) релігійних організацій, володіння та користування культовими будівлями та майном²².

Важливим кроком на шляху розвитку інституту звернення до суду після проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України стало затвердження Постановою Верховної Ради України № 2296–XII від 28 квітня 1992 р. Концепції судово-правової реформи в Україні. Уперше в Україні законодавчо було визначено завдання про запровадження адміністративного судочинства.

У розділі III Концепції «Про формування судової влади» було передбачено запровадження адміністративного судочинства, метою якого мав би стати розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. На рівні району передбачалося введення адміністративних суддів, які б організаційно входили до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах передбачалося створити судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції, у Верховному Суді України – колегію в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. У ході судової реформи суди в адміністративних справах мають бути виділитися в окрему систему²³.

Також слід відзначити й Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»²⁴, в якому було акцентовано увагу на важливості та нагальній потребі створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту

²² Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» від 23 квітня 1992 року № 2295–XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2295-12>

²³ Постанова ВРУ «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р. № 2296–XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>

²⁴ Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Передбачалося поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних і місцевих адміністративних судів, при цьому процедури розгляду справ у цих судах мали бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України.

У червні 1999 р. парламент України, прагнучі ефективної імплементації прав і свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав та основних свобод людини 1950 р. і протоколами до неї, ратифікованими Україною; прагнучи, щоб права і свободи людини, їх гарантії визначали зміст і спрямованість діяльності держави; вважаючи забезпечення прав і основних свобод людини головним обов'язком держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, стверджуючи універсальність судового захисту прав і основних свобод людини в разі їх порушення, затвердив своєю Постановою № 0757 від 17 червня 1999 р. основні засади державної політики України в галузі прав людини. У цьому документі зокрема зазначалося, що одним із пріоритетних завдань у сфері захисту прав і основних свобод людини і громадянина є створення системи адміністративної юстиції²⁵.

На жаль, слід констатувати, що зазначені вище концептуальні засади розвитку адміністративної юстиції тривалий час не отримували належної практичної реалізації, залишившись лише заявами про наміри.

Розвиток інститутів захисту прав приватних осіб (як фізичних, так і юридичних) у сфері публічно-правових відносин у подальшому відбувався виключно в лоні цивільного й господарського судочинства, що суттєво звужувало можливості захисту цих прав через особливості означених видів судочинства.

Натомість у цей період досить динамічно розвивалося законодавство у сфері захисту прав громадян, пов'язаних із виборчим процесом, тому цивільно-процесуальний Кодекс України змінювався або доповнювався переважно нормами, які стосуються виборчих

²⁵ Постанова ВРУ «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 року N757-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14>

процесів та процесу референдуму. Так, відповідно до Закону України № 3039-ХІІ від 3 березня 1993 р. «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента»»²⁶ ЦПК було доповнено главою 30-Б: «Скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом в президенти України і на рішення про визнання виборів Президента України недійсними». У зв'язку з ухваленням законів України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» та «Про внесення змін і доповнень до закону «Про вибори Президента»» Законом № 0076-ХІІ від 1 липня 1994 р. до Цивільного процесуального кодексу України внесено зміни в глави 30-А і 30-Б, які були викладені в новій редакції: «Глава 30-А: «Скарги на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заяви про скасування рішень виборчої комісії», глава 30-Б: «Скарги на рішення і дії центральної та окружної виборчих комісій по виборах Президента України та заяви про скасування рішення Центральної виборчої комісії»²⁷. Також згідно із Законом України № 3906-ХІІ від 2 лютого 1994 р. «Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про вибори народних депутатів України» ЦПК було доповнено також главами: 30-В «Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України» та 30-Г «Скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії»²⁸. Деякі зміни до ЦПК у зв'язку з оновленням законодавства, що регулює виборний

²⁶ Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР» від 3 березня 1993 року № 3039-ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/3039-12>

²⁷ Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» 1 липня 1994 р. № 76. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/76/94-%D0%B2%D1%80>

²⁸ Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 2 лютого 1994 р. № 3906-ХІІ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3906-12>

процес, було внесено 1996 року (Закон № 269/96-ВР²⁹) та 2000 р. (Закон № 1970-III³⁰).

Крім вказаних глав, які стосуються виборного процесу, Цивільно-процесуальний Кодекс України згідно із Законом України № 2857-XII від 15 грудня 1992 року³¹ був доповнений також главою 31-В, яка надала прокурору право звернутися до суду із заявою про визнання незаконними правового акта органу, рішення чи дії службової особи, крім акта, перевірку законності якого віднесено до компетенції Конституційного Суду України, в разі відхилення протесту прокурора в порядку загального нагляду або якщо протест не був розглянутий службовою особою чи органом, який його ухвалив, у десятиденний строк після його надходження. Такі зміни значно розширили можливість судового контролю за законністю ухвалених службовими особами або органами управління рішень чи дій.

На сьогоднішньому етапі зазнала позитивних змін і глава 31-А ЦПК України, яка Законом України № 403/95-ВР від 31 жовтня 1995 р.³² була викладена в новій редакції. Змінилася як назва глави, так і зміст самої глави, положеннями якої передбачалося, що до суду тепер можливо було оскаржити не тільки неправомірні дії службових осіб, а взагалі рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності. Цим Законом також були визначені суб'єкти, рішення, дії чи бездіяльність яких підлягають оскарженню в суді, та був детально визначений предмет судового оскарження, порядок і строки подання скарги. Ця глава зазнала несуттєвих змін у назві та змісті також згідно із Законом України № 917-IV від 5 червня 2003 р.

²⁹ Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 3 липня 1996 р. № 269. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/96-%D0%B2%D1%80>

³⁰ Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 21 вересня 2000 р. № 1970-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-14/ed20030814?lang=en>

³¹ Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 15 грудня 1992 р. № 2857-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-12>

³² Закон України «Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» від 31 жовтня 1995 р. № 403. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/403/95-%D0%B2%D1%80>

Далі, у зв'язку з удосконаленням інститутів виконання судових та інших рішень, ухваленням законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» Законом України № 2056-III від 19 жовтня 2000 року ЦПК України був доповнений главою 31-Г, яка надала можливість учасникам виконавчого провадження та особам, які залучаються до проведення виконавчих дій, право звернутися до суду зі скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їх права чи свободи³³.

Особливе значення в розвитку правових засад вітчизняного судочинства, зокрема адміністративного, відіграв процес конституційного будівництва в Україні. Так, Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України були встановлені основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України.

У цьому договорі зазначалося, що суди захищають права і законні інтереси громадян, юридичних осіб і держави через здійснення правосуддя. Суди є незалежними. Усі державні та інші установи і громадяни зобов'язані поважати незалежність судів. Суди у своїй діяльності підкоряються тільки закону. Суди України мають самостійне бюджетне фінансування. Також у статті 39 означеного договору було проголошено, що правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, а також у формі ухвалення рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Будь-яке втручання у здійснення правосуддя забороняється. Судові рішення не підлягають перегляду інакше як судом і в установленому законом порядку. Створення надзвичайних або особливих судів у мирний час не

³³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження»» 19 жовтня 2000 р. N2056-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2056-iii>

припускається. Створення та діяльність таких судів у воєнний час регулюється законом³⁴.

З ухваленням Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України було встановлено основні засади побудови і функціонування правосуддя в Україні та визначено строки формування системи судів в Україні. Зокрема у перехідних положеннях Основного закону було закріплено, що Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до статті 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років³⁵. На важливості ухвалення Конституції України, а також законів «Про звернення громадян» і «Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» акцентував Верховний суд України, у своїй Постанові № 13 від 03.12.97 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» констатувавши, що ухвалення зазначених нормативно-правових актів значно розширило можливості громадян щодо судового захисту їх прав і свобод від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності³⁶.

На виконання цих положень Конституції Верховна Рада України ухвалила низку законів, які започаткували так звану «малу судову реформу». Зокрема, Законом № 2531-III від 21 червня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України»

³⁴ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України від 8 червня 1995 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

³⁵ Конституція України від 28.06.1996 р.

³⁶ Постанова Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» № 13 від 03.12.97. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97>

передбачалося створення Вищого адміністративного суду України. На Кабінет Міністрів України покладался обов'язок підготовки та подання на розгляд Верховної Ради України проєкту Закону України про адміністративні суди та Адміністративного процесуального кодексу України, а також пропозиції щодо внесення змін до законів України у зв'язку з ухваленням цього Закону. Проте строків реалізації вказаних положень у законі не містилось.

Під впливом строків, установлених Конституцією України, ухвалених законів та взятих на себе обов'язків перед Радою Європи щодо проведення судової реформи Верховна Рада України все ж таки ухвалила 7 лютого 2002 року Закон України «Про судоустрій України» № 3018-III, який передбачив запровадження в Україні адміністративного судочинства, здійснюваного спеціалізованими судами, якими є адміністративні суди. Згідно з вимогами п. 16 розділу VII Прикінцевих та перехідних положень було закріплено, що формування системи адміністративних судів здійснюється упродовж трьох років³⁷. На виконання вимог цього Закону Президентом України були підготовлені та видані Укази з питань формування адміністративних судів. Так, Указом Президента України № 889 від 1 жовтня 2002 р. «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» в Україні було створено Вищий адміністративний суд України.

Наступним Указом № 995 від 7 листопада 2002 р. Президент України запровадив кількісний склад суддів Вищого адміністративного суду України³⁸. Указом № 1417 від 16 листопада 2004 р. Глава держави утворив місцеві та апеляційні адміністративні суди, затвердив їх мережу та визначив кількісний склад суддів цих судів³⁹.

З викладеного видно, що з моменту проголошення незалежності в Україні на нормативно-правовому рівні було проведено багато

³⁷ Закон України «Про судоустрій України» 7 лютого 2002 р. № 3018-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14>

³⁸ Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002>

³⁹ Указ Президента України «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі» від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>

роботи в напрямку вдосконалення судового захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах. Однак найбільш визначальним кроком на цьому шляху, який, так би мовити, ознаменував практичне завершення процесу організації адміністративної юстиції, стало ухвалення Верховною Радою України та введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України, який установив в Україні правові засади функціонування системи адміністративних судів як самостійного виду судочинства. Слід відзначити, що ухвалення цього Кодексу – це результат роботи не лише законодавчого органу, але й численного кола науковців, які здійснили глибоке та змістовне науково-теоретичне вивчення проблематики адміністративної юстиції та адміністративного судочинства.

Кодекс адміністративного судочинства України сформувався внаслідок напруженої та тривалої наукової і політичної дискусії, в межах якої відбувалася боротьба правових концепцій та моделей адміністративної юстиції. Так, ще 1996 року на виконання Постанови Верховної Ради України № 2296-ХІІ від 28 квітня 1992 р. «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» була створена робоча група з розробки Адміністративного процесуального кодексу України на чолі з В. Стефанюком, який на той час займав посаду Першого заступника Голови Верховного Суду України. Саме В. Стефанюк вважається одним із з «батьків» адміністративної юстиції⁴⁰.

Аналіз проєкту Адміністративного процесуального кодексу, що підготовлений робочою групою Верховного Суду України, показав, що запропонована редакція Кодексу не завжди передбачає ефективні та доступні для пересічних громадян механізми судового захисту прав у публічно-правовій сфері. Загалом проєкт Кодексу складний для розуміння, перевантажений нормативним матеріалом, який не має регулятивного значення, що ускладнює використання його норм.

З метою усунення цих недоліків експертами Центру політико-правових реформ було підготовлено низку концептуальних зауважень і пропозицій до проєкту, насамперед щодо системи

⁴⁰ Історія розвитку адміністративного судочинства України. URL: <http://zaas.gov.ua/systema-administratyvnykh-sudiv/istoriia-rozvytku-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy.html>

адміністративних судів, їхніх повноважень і принципів адміністративного судочинства. Ці пропозиції стосувалися покращення доступу правосуддя в адміністративних справах для громадян, посилення гарантій судового захисту їхніх прав. У зв'язку з недосягненням згоди у цих і деяких інших концептуальних питань із робочою групою Верховного Суду експерти Центру політико-правових реформ підготували пропозиції у вигляді нової редакції проєкту Адміністративного процесуального кодексу, у якому намагалися уникнути недоліків проєкту, підготовленого робочою групою Верховного Суду⁴¹. І хоча редакція проєкту зазначеного Кодексу⁴², запропонована Центром політико-правових реформ, після доопрацювання з урахуванням зауважень представників Верховного Суду України 04 лютого 2002 р. була внесена на розгляд парламенту III скликання, однак до парламентських виборів законопроєкт так і не було розглянуто⁴³.

09 липня 2002 р. Народними депутатами Верховної Ради України четвертого скликання В. Мусіякою, В. Онопенком, Т. Стецьків, В. Стретовичем до Верховної ради України було внесено проєкт Адміністративного процесуального кодексу України, який було зареєстровано за № 1331–1 від 25.10.2002 р.⁴⁴ Цей законопроєкт став базовим для розгляду Верховною Радою України процесуального закону, який має регулювати порядок звернення до суду осіб приватного права за захистом своїх прав у сфері публічно-правових відносин від протиправних рішень, дій (бездіяльності) з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На заміну цьому проєкту ще двічі вносилися доопрацьовані проєкти Адміністративного процесуального кодексу України. Зокрема, як пише І. Коліушко, проєкт Адміністративного процесуального кодексу, що розроблений робочою групою Верховного Суду України, був поданий до парламенту як альтернативний 10 вересня 2002 р.

⁴¹ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

⁴² Проєкт Адміністративного процесуального кодексу України, № 9024 від 04.02.2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=11872

⁴³ Адміністративна юстиція. Там само.

⁴⁴ Проєкт Адміністративного процесуального кодексу України, № 1331–1 від 25.10.2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=13028

народним депутатом В. Онопенком. Доопрацьований його варіант внесений на заміну 16 жовтня 2002 року народними депутатами В. Мойсиком, В. Онопенком, О. Бандуркою, М. Круцьом. Правник підкреслює, що, незважаючи на однакові цілі Кодексу, вони передбачають в окремих питаннях принципово різні варіанти їх досягнення. Від обрання того чи іншого варіанту в кожному конкретному питанні залежить рівень гарантованості судового захисту прав людини та громадянина у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, а отже, й авторитет майбутніх адміністративних судів. Попри однакові прагнення розробників – створити надійні й доступні механізми судового захисту прав людини у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування – проєкти передбачають дещо відмінні варіанти організації адміністративного судочинства⁴⁵.

9 липня 2003 р. доопрацьований проєкт за № 1331-1 від 25.10.2002 р. був ухвалений в першому читанні за основу, а Комітет Верховної Ради України з питань правової політики доручено доопрацювати зазначений законопроєкт з урахуванням пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні. Тільки майже через рік, а саме 1 липня 2004 р., цей Законопроєкт процесуального кодексу був ухвалений у другому читанні. При цьому Постановою Верховної Ради України № 1950-IV від 1 липня 2004 р. розгляд статей 1, 2, 3 розділу I, статті 20 розділу II глави 1 «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ», статей 172, 173, 174 та 175 розділу III глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ», а також розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного проєкту Адміністративного процесуального кодексу України було перенесено на третє читання. Також слід відзначити, що, зважаючи на виняткову роль адміністративної юстиції в житті громадянського суспільства в процесі доопрацювання означеного законопроєкту за пропозицією народного депутата С. Головатого відбулася зміна назви «Адміністративний

⁴⁵ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

процесуальний кодекс України» на «Кодекс адміністративного судочинства України».

17 березня 2005 р. законопроект Кодексу адміністративного судочинства України було ухвалено в третьому читанні. Однак 20 квітня 2005 р. Президент України В. Ющенко скористався своїм правом на вето та повернув КАСУ до парламенту зі своїми пропозиціями, які були сприйняті депутатським корпусом неоднозначно. Зокрема І. Коліушко та Р. Куйбіда, розмірковуючи про причини цього вето, наголошують на надуманості більшості із них⁴⁶. За результатами повторного голосування в парламенті чотири пропозиції Президента України були відхилені, й лише одна врахована, і 06 липня 2005 р. законопроект було ухвалено Верховною Радою України.

З викладеного видно, що процес ухвалення основного кодифікованого нормативно-правового акта з питань адміністративного судочинства виявився дуже складним і тривав майже три роки. Поява в українській системі права цього Закону була потрібною і цілком обґрунтованою, адже, як справедливо відзначали народні депутати, які ініціювали його ухвалення, що чинний Закон України «Про звернення громадян» і норми окремих глав Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють окреме провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатніми для належного правового захисту громадян, а також містять норми, які за своїм змістом виникають з адміністративно-правових відносин, які за своїм походженням і характером прав регулюють вирішення публічно-правових спорів. Судочинство щодо публічно-правових відносин має свої особливості, яких немає в цивільному процесі та які потребують окремого правового регулювання. Крім того специфіка розгляду справ, що впливають із публічно-правових відносин, вимагає створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації в цій сфері⁴⁷.

⁴⁶ Коліушко І., Куйбіда Р. Відкритий лист до Президента / Громадська організація Інформаційний центр «Майдан Моніторинг». URL: <http://www.maidan.org.ua/static/mai/1114763034.html>

⁴⁷ Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального Кодексу України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13028&pf35401=23684>

Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що на проблематику адміністративної юстиції як інструмент захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у публічно-правових відносинах дослідники почали звертати увагу ще наприкінці XIX – початку XX століття. Деякі аспекти адміністративної юстиції навіть отримали нормативно-правове врегулювання, однак так і не набули належної практичної реалізації на території України, зокрема через тогочасні суспільно-політичні процеси.

Поєднання історичного та правового методів аналізу суспільних подій, які відбувалися на теренах нашої країни, дозволяє розкрити всі аспекти становлення та розвитку засобів захисту прав осіб від посягань з боку суб'єктів публічної влади та надає можливість на підставі порівняльно-правового аналізу в історичному контексті більш повно з'ясувати переваги й недоліки судового способу захисту, визначити шляхи подальшого його вдосконалення та розвитку в сучасній Україні.

1.3. Моделі адміністративного судочинства⁴⁸

Формування сучасної моделі адміністративного судочинства в Україні – синтез багаторічного досвіду формування системи судів спеціалізованої адміністративної юрисдикції та оновлення системи судів загальної юрисдикції на новітньому етапі в контексті проведення судової реформи.

У більшості європейських країн адміністративні суди належать до спеціалізованої системи судів і водночас не належать до системи загальних судів, адже мають значну специфіку – забезпечення захисту приватних осіб від незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації.

В Україні помилково, на наш погляд, система адміністративних судів віднесена до системи судів загальної юрисдикції, проте так було не завжди – у попередніх редакціях Закону України «Про судоустрій

⁴⁸ Авторка – Пухтецька Алла Альбертівна, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

та статус суддів» законодавець визначав адміністративні суди як спеціалізовані та підкреслював специфіку їх статусу.

З огляду на це слід приділити увагу сучасним європейським підходам до визначення актуальних моделей адміністративного судочинства, їх значення та специфіки функціонування для закріплення вітчизняної моделі адміністративного судочинства в означеному спеціальному Законі та процесуальному законодавстві.

1. Адміністративні традиції та їх взаємозв'язки з актуальними моделями адміністративного судочинства в європейських країнах. Адміністративне судочинство у своєму сучасному розумінні сформовано демократичними ідеями Великої французької революції та протиставленням прав, свобод, законних інтересів людини і держави, абсолютної монархії, монарха, високопосадовців. Моделі адміністративного судочинства розвинулися з урахуванням адміністративних традицій розподілу публічної влади, комплексно поєднуючи усталені підходи до організації державної влади, здійснення правосуддя, участі приватних осіб в державному управлінні, враховуючи специфіку державного устрою та правління.

Загальну сукупність моделей адміністративного судочинства в європейських країнах можна представити через узагальнення іманентних ключовим адміністративним традиціям підходів щодо встановлення моделей адміністративного судочинства, які дістали значного поширення в низці європейських країн і наслідують класичні традиції адміністративного права та процесу провідних європейських країн:

- французька адміністративна традиція;
- німецька адміністративна традиція;
- змішана адміністративна традиція
- британська адміністративна традиція;
- адміністративна традиція країн Східної Європи (наближена до німецької адміністративної традиції).

Кожна з представлених адміністративних традицій зумовлює специфіку моделей адміністративного судочинства, що впливає на складність їх організації та функціонування, специфіку розгляду публічно-правових спорів:

– *французька адміністративна традиція* – використовує модель подвійної касації та остаточного перегляду Державною Радою;

– *німецька адміністративна традиція* – диференціює адміністративні суди та специфіку їх діяльності в межах окремих земель, а на найвищому федеральному рівні доручає розгляд найважливіших публічно-правових спорів Федеральному адміністративному суду;

– *змішана адміністративна традиція* – по чергово використовує німецький чи французький досвід організації моделей адміністративного судочинства;

– *британська адміністративна традиція* – навпаки, традиційно надає всю повноту влади Короні, а адміністративні трибунали уповноважуються розглядати лише окремі категорії адміністративних справ в адміністративних трибуналах, що створюються за лінійним принципом і значно обмежені в своїй юрисдикції;

– *адміністративна традиція країн Східної Європи* – переважно наближує моделі новостворених систем адміністративних судів до німецької моделі в комбінації з республіканською формою державного правління та без федеративного рівня управління моделлю адміністративних судів.

2. Зміст моделі адміністративного судочинства. Диференціація ключових моделей адміністративного судочинства здійснюється за ознаками порядку розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства, рівня його складності, урахування наднаціональної складової в організації моделі адміністративного судочинства.

Модель адміністративного судочинства може закріплюватися на конституційному, законодавчому рівні, а також уточнюватися в окремих підзаконних актах, що встановлюють специфіку здійснення окремих процесуальних дій чи організаційно-технічних дій, пов'язаних з ухваленням чи розглядом адміністративної справи адміністративним судом, виконанням рішення адміністративного суду.

Вітчизняна модель адміністративного судочинства є відносно новою, запровадженою з переважним урахуванням німецької моделі адміністративного судочинства, без урахування федеративного рівня управління. Більшість категорій спорів, підсудних

адміністративним судам в Україні також запозичені з німецького досвіду, як і правила їх розгляду, проте досі відсутні важливі категорії спорів, пов'язані з притягненням органів публічної адміністрації до адміністративної відповідальності за шкоду, заподіяну приватним особам у публічно-правовій сфері.

Зміст вітчизняної моделі адміністративного судочинства зазнав суттєвих змін у контексті проведеної судової реформи 2010 року, зокрема відбулося значне її спрощення, через відмову від моделі подвійної касації – першого перегляду в апеляційній інстанції та другого перегляду в касаційній інстанції, що значно критикувалося іноземними експертами та фактично сприяло значному затягуванню розгляду по суті справ адміністративними судами.

На сьогодні модель адміністративного судочинства в Україні передбачає модель одинарної касації та встановлює можливість розгляду Верховним Судом справ у першій та останній інстанції, зокрема Касаційним адміністративним судом та Великою Палатою Верховного Суду. Означене спрощення вітчизняної моделі адміністративного судочинства відбулося в контексті перегляду місця, ролі, значення Верховного Суду України, касаційних судів у здійсненні функцій правосуддя, що значно критикувалося через надмірну корумпованість, затягування розгляду справ, неможливість вирішення справ у розумні строки.

Чинна модель адміністративного судочинства в Україні враховує переважною мірою здобутки німецької адміністративної традиції та німецької моделі адміністративного судочинства, що дозволяє комплексно інтегрувати провідний європейський досвід в адміністративно-процесуальне законодавство України. Досі не запровадженими залишаються важливі категорії адміністративних актів, субстантивних адміністративних договорів, відповідальності адміністрації перед приватними особами, відповідальності осіб, позбавлених батьківського піклування, тощо.

3. Категорії спорів, підсудних адміністративним судам в європейських країнах. Динаміка компетенції адміністративних судів в кожній європейській країні визначається історичними, адміністративними традиціями, специфікою проведення адміністративно-правової

реформи, судової реформи, балансом політичних, громадських та державних інтересів, у результаті яких створюється синтезована модель судочинства. У кожній моделі перелік категорій спорів, підсудних адміністративним судам, визначається по-різному, хоча і можна встановити певні загальні риси в межах згаданих вище європейських адміністративних традицій.

Класичними категоріями публічно-правових спорів, підсудних адміністративним судам, визначаються такі: перегляд незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації, оскарження рішень про звільнення державних службовців з займаних посад, перегляд незаконних адміністративних актів та адміністративних договорів з ініціативи приватних осіб без владних повноважень, притягнення до адміністративної відповідальності органів публічної адміністрації за завдання шкоди життю, майну, інтересам приватних осіб в публічно-правовій сфері у зв'язку з реалізацією владних повноважень та ін.

До специфічних або технічних категорій суперечок, що належать до компетенції адміністративних судів, належать: виборчі спори, суперечки про адміністративну відповідальність неповнолітніх, осіб, позбавлених батьківського піклування, неповнолітніх, до яких застосовуються особливі заходи, спрямовані на соціалізацію, а не покарання молодих членів суспільства.

4. Провідні європейські моделі адміністративного судочинства. Французька модель адміністративного судочинства відрізняється від інших моделей адміністративного судочинства специфічною роллю Державної Ради, яка одночасно уповноважена виконувати політичні функції, консультування Глави держави (Президента) та, власне, функції правосуддя на найвищому рівні. Фактично роль Державної Ради більш складна, аніж Верховного Суду в українській моделі. Державна Рада здійснює важливі повноваження з вирішення справ державного значення на найвищому рівні, і цю роль можна порівняти з Кабінетом при уряді, Тіньовим кабінетом при Уряді Великої Британії.

Організація системи адміністративних судів у Франції представлена моделю подвійної касації, тобто двічі можливого перегляду рішень, ухвалених адміністративними трибуналами. Остаточне рішення ухвалюється Державною Радою та може бути переглянуто

Європейським судом з прав людини. Французька модель адміністративного судочинства вважається однією з передових в європейських країнах та унаслідуються багатьма країнами Європейського Союзу.

Німецька модель адміністративного судочинства тривалий час слугує базовою моделлю для розвитку вітчизняного адміністративного судочинства, значний досвід німецьких учених та мислителів був запозичений для реформування судоустрою та ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. У Німеччині особливості федеративного державного устрою зумовлюють специфіку складних координаційних взаємозв'язків у системі адміністративних судів, а його специфіка є важливою для подальшого розвитку адміністративних судів та уніфікації взаємодії в Європейському Союзі.

Систему адміністративних судів у Німеччині очолює Федеральний адміністративний суд, якому забезпечено самостійне місце серед п'яти федеральних судів, уповноважених переглядати рішення нижчих судів земель. З огляду на це важливо відзначити, що повноваження Верховного Суду в Україні також поширюються на перегляд рішень усіх окружних адміністративних судів, а також Касаційного адміністративного суду при розгляді справи у першій інстанції.

Розглянутий досвід країн Європейського Союзу та України щодо формування сучасних моделей адміністративного судочинства є корисним для формування правосвідомості, правової культури молодих науковців, аспірантів, удосконалення адміністративного процесуального законодавства з урахуванням європейського досвіду⁴⁹.

⁴⁹ Література: Fournier J. Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, in: SIGMA Paper No. 23, 110–118; Goetz, Klaus H. 2006: Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?, in: Bogumil, Jorg/Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Eds.): PVS-Sonderheft 37: Politik und Verwaltung. P. 472–490; Hofman C., Herwig C.H. 2008: Mapping the European Administrative Space, in: West European Politics 31: 4. P. 662–676; Hofman C.H. Seven challenges for EU administrative law Seven Challenges for EU Administrative Law, Review of European and Administrative Law, Vol. 2, № 2, pp. 37–59, 2009; Marx F. Comparative administrative law: the continental alternative, Hamburg, University of Hamburg, 1922. 118 p.; Merryman J.H., Comparative Law and Scientific Explanation, in J.H. Merryman, The Loneliness of the Comparative Lawyer and Other Essays in Foreign and Comparative Law, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1999. P. 478–502; Methodology of Comparative Law, Eberle, Edward J., Roger Will i – ams University Law Review: Vol. 16: Iss. 1, Article 2. Available at: http://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol16/iss1/2.

Розділ 2

ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА⁵⁰

2.1. Завдання адміністративного судочинства

В останні десятиліття в нашій державі ухвалено курс, спрямований на захист прав і законних інтересів громадян і організацій від незаконних рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Адміністративне судочинство як організаційно-правовий механізм має забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною в частині здійснення правосуддя. Саме правосуддя гарантує як приватним, так і публічним особам можливість оскарження будь-яких незаконних актів адміністрації, які порушують їх права, що є основним завданням адміністративного судочинства, спрямованим на припинення неправомірних дій з боку публічної адміністрації.

У системі конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина особлива роль відводиться судовому контролю за публічним управлінням⁵¹, а адміністративне судочинство України потрібно розглядати у структурі адміністративного процесу як здійснювану відповідно до адміністративно-процесуальних норм та в певній процесуальній формі діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу

⁵⁰ Автори – Литвин Наталія Анатоліївна, д.ю.н, професор, професорка кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; Литвин Олексій Валерійович, к.ю.н, доцент, начальник управління з питань надання адміністративних послуг Гостомельської селищної ради.

⁵¹ Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство : навч. посіб. ЛьвДУВС., Львів, 2014. 596 с.

публічно-правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи⁵².

Основним нормативно-правовим актом, який регламентує завдання адміністративного судочинства, став ухвалений 6 липня 2005 р. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України). 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень через справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС України)⁵³. Крім того до цього завдання варто віднести і забезпечення дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином. У розгляді таких питань варто враховувати міжнародні зобов'язання України та практику Європейського суду з прав людини.

Аналіз окремих норм КАС України дає можливість уважати, що на адміністративне судочинство покладено:

- 1) визнання відповідно до законодавства прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб. Саме публічне визнання прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб надає їм особливої доказової та виконавчої сили на майбутнє та не потребує жодних додаткових доказів;
- 2) установлення відповідно до законодавства обов'язків та їх меж у учасників (сторін) адміністративного процесу;
- 3) поновлення порушеного права, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

⁵² Ковалів М.В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2014. № 810. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_810_7

⁵³ Кодекс адміністративного судочинства України.

4) визнання на підставі чинного законодавства рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб такими, що порушують законні права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб⁵⁴.

Захист прав, свобод та інтересів зумовлений тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже, з одного боку, у зазначених правовідносинах постає суб'єкт владних повноважень – державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт під час здійснення ним наданих державою владних управлінських функцій. Тобто, як правило, з одного боку, – це фактично держава, а з іншого – фізична чи юридична особа, права якої порушено або обмежено певним суб'єктом владних повноважень⁵⁵.

У свою чергу В. Авер'янов зазначав, що завдання адміністративного судочинства збігаються із загальними завданнями правосуддя – вирішення суперечки про право, відновлення суб'єктивних прав і свобод громадян, залучення винного до відповідальності та винесення покарання, зміцнення законності в державі⁵⁶. На думку В. Башкатової і О. Світличного, головним завданням вітчизняного адміністративного судочинства має бути захист природних прав громадян від порушень з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, які здійснюють владні функції відповідно до чинного законодавства⁵⁷. Варто дослухатись і до думки І. Самсіна, який пропонує ч. 1 ст. 2 КАС України викласти в такій редакції: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів учасників публічно-правових відносин»⁵⁸.

⁵⁴ Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство : навч. посіб. ЛьвівДУВС., Львів, 2014. 596 с.

⁵⁵ Ковалів М.В. Основні завдання адміністративного судочинства України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки. 2014. № 810. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_810_7

⁵⁶ Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. № 4. С. 12–38.

⁵⁷ Башкатова В., Світличний О. Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина : монографія. Київ, 2016. 203 с.

⁵⁸ Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми. *Судоустрій і судочинство в Україні*. 2006. № 1–2. С. 12–38.

На виконання завдань адміністративного судочинства в Україні створено систему адміністративних судів, що було передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Президентом України 1998 р..⁵⁹

Таким чином, адміністративне судочинство існує в єдиній системі правосуддя України. Відповідно адміністративне судочинство має суттєві відмінності від інших видів судочинства, які передбачені насамперед специфічними завданнями кожного виду судочинства, а саме: завдання контролю за конституційністю актів вищих органів влади виконує конституційне судочинство; завданням кримінального судочинства є встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні злочину, захист прав, свобод та інтересів суспільства, держави від злочинних посягань; вирішення приватноправових спорів сторін здійснюється через цивільне та господарське судочинство. І, як ми вже зазначали, завданням адміністративного судочинства є захист свобод, інтересів особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку органів влади. Все вищезазначене дає можливість зробити висновок, що незважаючи на те, що кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, всі їх об'єднує одна основна мета – захист прав, свобод та інтересів особи.

Крім того, завдання адміністративного судочинства зумовлюють більшість його особливостей, тобто те, що відрізняє його від інших видів судочинства. Воно відображає спрямованість адміністративного судочинства, його кінцеву мету, а предмет вказує на сферу правовідносин, на яку поширюється юрисдикція судів, що здійснюють адміністративне судочинство. До того ж воно зумовлене специфікою публічно-правових відносин, яка полягає в тому, що учасники таких правовідносин, як правило, мають нерівні можливості. Складність захисту у сфері таких відносин пояснюється підпорядкованістю, підлеглістю осіб у цих відносинах органам і посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право ухвалювати обов'язкові рішення. Тому надійність такого захисту має забезпечуватися

⁵⁹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України. Концепція від 22.07.1998 № 810.

розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким особа і суб'єкт владних повноважень є рівними. Адже в адміністративному процесі особі, яка потребує судового захисту, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні початкові можливості, і щоб збалансувати їх, адміністративний суд має відігравати активну роль у судовому процесі задля сприяння особі у захисті її прав, свобод чи інтересів. Це зобов'язує адміністративний суд уживати всіх заходів, передбачених законом, аби права людини і громадянина, які влада порушила, були захищені. Активна роль суду зумовлена тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти, які змушують особу звертатися до суду, оскільки адміністрація не вжила достатніх заходів, щоб їм запобігти⁶⁰.

Національна концепція адміністративного судового захисту впливає із забезпеченості ним як публічних, так і приватних (визначених відповідно публічним та приватним правом) суб'єктивних прав фізичних осіб, коли допускається їх порушення або обмеження в публічно-правових відносинах суб'єктами владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ). В адміністративному судочинстві захищаються більшість політичних, соціальних прав і свобод громадян України, а також чимале коло економічних, особистих й духовних суб'єктивних правових можливостей людини, визначених нормативно-правовими актами України, реалізація яких відбувається у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, або які зазнають обмежень (порушень) у роботі останньої чи її посадових чи службових осіб⁶¹.

У зв'язку з тим, що 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 Конституцією чи законами України встановлено

⁶⁰ Александрова Н. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / за заг. редакцією Александрової Н., Куйбіди Р. Київ : КНТ, 2009. 248 с.

⁶¹ Константий О. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. Вісник Вищої ради юстиції. 2012. № 3(11). С. 161–173.

інший порядок судового провадження (ч. 2 ст. 2 КАС України), на адміністративний суд покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті їхніх прав, свобод та інтересів, що виявляється зокрема в реалізації частин 3 та 5 ст. 71 КАС України. Крім того потрібно зауважити, що наведене зовсім не означає, що суд в адміністративному процесі виконує роль захисника фізичних чи юридичних осіб і тим самим упереджено ставиться до суб'єкта владних повноважень, чим обмежує його права. Сторони в адміністративному процесі наділені рівними процесуальними правами та обов'язками, суд однаково сприяє і позивачеві, і відповідачеві в забезпеченні можливості виконати покладені на них законом обов'язки, якщо виникають ускладнення під час виконання їх самостійно. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 71 КАС України суд сприяє в реалізації обов'язку надати докази і витребує потрібні докази, якщо особа, яка бере участь у справі (склад осіб, які беруть участь у справі, передбачений ст. 47 КАС України), не може самостійно їх надати або зазначить суду причини, через які ці докази не можуть бути надані, а також де та які саме докази перебувають чи можуть перебувати⁶².

Під час розгляду адміністративних справ суди обов'язково мають з'ясувати такий перелік питань (ч. 3 ст. 2 КАС України):

- 1) на якій підставі, у межах яких повноважень та в який спосіб ухвалено рішення суб'єкта владних повноважень, вчинено дію або допущено бездіяльність;
- 2) чи передбачені такі повноваження Конституцією і законами України;
- 3) чи використані ці повноваження з метою, з якою вони надані;
- 4) чи враховані всі обставини, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії), – тобто обґрунтованість рішення;
- 5) чи враховані права особи на участь у процесі ухвалення рішення;
- 6) чи ухвалене рішення упродовж розумного терміну;
- 7) чи ухвалене рішення неупереджене;

⁶² Ковалів М. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2014. № 810. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_810_7

8) чи були дії суб'єкта владних повноважень добросовісними та розсудливими;

9) чи ухвалене рішення, вчинені дії або допущена бездіяльність з дотриманням принципу рівності перед законом;

10) чи ухвалене рішення, вчинені дії або допущена бездіяльність з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод, інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони:

1) на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

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

9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;

10) своєчасно, тобто упродовж розумного терміну (ч. 3 ст. 2 КАС України)⁶³.

Отже, безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів

⁶³ Кодекс адміністративного судочинства України.

владних повноважень⁶⁴. Крім того існують певні складнощі захисту у сфері таких відносин. По-перше, публічні відносини виникають у супереч бажанню іншої сторони, в деяких випадках пов'язані з підпорядкованістю або підлеглистю осіб у цих відносинах і, як наслідок, особі, що потребує захисту, протистоїть потужний управлінський апарат. По-друге, об'єктивно на виконання законів суб'єкти владних повноважень жорстко пов'язані правовими межами, тому не виключено, що вони можуть вчиняти дії, приймати нормативні акти, які суперечать правам і інтересам особи, обґрунтовуючи це державними інтересами. У цьому зв'язку в сторін заздалегідь складаються нерівні можливості як у визначенні поведінки, так і в захисті власних прав та інтересів. Усунути ці нерівності саме й призначене адміністративне судочинство з його особливими критеріями оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, спеціальними заходами забезпечення адміністративного позову, особливими повноваженнями адміністративного суду тощо.

Важливо розрізнити поняття «правовий спір» і «правопорушення», бо ці поняття мають свій специфічний зміст. Правовий спір завжди є результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави і виникає між суб'єктами права у зв'язку з порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Правопорушення також можна інколи розглядати як результат наявності в системі держави правових колізій. Однак кожне правопорушення – це порушення встановленої законодавством заборони, що не властиве правовому спору, бо у правовому спорі порушуються не правові заборони, а суб'єктивні права особи. До того ж, як правило, правопорушення в чинному законодавстві України наведене у вигляді юридичної конструкції – складу правопорушення, що характеризується наявністю чотирьох елементів: суб'єкта і суб'єктивної сторони правопорушення, об'єкта й об'єктивної сторони правопорушення. Тому, характеризуючи адміністративне судочинство, не потрібно говорити про розгляд і вирішення в межах цього провадження правопорушень. Це провадження пов'язане тільки

⁶⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529.

з розглядом і вирішенням правових спорів. При цьому акцентується увага не на всіх правових спорах, а лише на адміністративних публічних. З цим висновком можна погодитись, адже із запровадженням адміністративних судів вважається доцільним визначити судову діяльність з розгляду справ про адміністративні правопорушення як адміністративно-деліктне судочинство, а розгляд справ, що виникають з адміністративно-правових спорів, – як адміністративне судочинство.

Діяльність адміністративних судів з часом змусить суб'єктів владних повноважень не тільки керуватися законом, а й навчить їх тлумачити закон, а не вишукувати букву закону, яка їм вигідна у цій ситуації. Сферою судового захисту є суспільні відносини, що виникають з метою розгляду адміністративних справ за позовом зацікавленої особи. Тобто сфера судового захисту обмежується позовними вимогами з метою поновлення порушеного права або усунення причин і перешкод, що заважають реалізації прав та інтересів. Об'єктом судового захисту у сфері здійснення адміністративного судочинства є правовідносини, що складаються у зв'язку з реалізацією зацікавленими особами права на судовий захист. Предметна сфера адміністративного судового процесу характеризується розглядом в адміністративних справах рішень (актів управління), дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Тобто обов'язковою стороною в таких спорах має бути представник публічної адміністрації. Зазначені особливості й специфіка відокремлюють адміністративне судочинство від інших форм правосуддя і водночас зумовлюють потребу розмежування компетенції судів України.

Питання розмежування предмета адміністративної та конституційної, адміністративної і кримінальної, адміністративної і цивільної чи господарської юрисдикцій залишаються складними. Адже предмет перегляду і еталон для їх оцінювання в адміністративній та конституційній юрисдикціях можуть частково збігатися, особливо щодо визнання підзаконних нормативних актів такими, що не відповідають Конституції України.

Предмет адміністративної та кримінальної юрисдикцій щодо розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання,

досудового слідства та прокуратури теж збігається, однак вирішується судом кримінальної юрисдикції.

Під час відмежування адміністративної юрисдикції від цивільної чи господарської, проблемним, з теоретичної точки зору, є визначення компетентного суду у справах щодо відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Законодавець установлює, що вимоги про відшкодування такої шкоди розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються в порядку цивільного або господарського судочинства (ч. 2 ст. 21 КАС України)⁶⁵.

Отже, на основі вищезазначеного можна зробити висновок, що завданням адміністративного судочинства є певний результат, спрямований на захист прав і законних інтересів осіб, а також захист порушених прав і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових управлінських відносин. Адміністративне судочинство виникло у зв'язку з потребою здійснення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій, зокрема й делегованих функцій⁶⁶. При здійсненні адміністративного судочинства виникають притаманні саме цьому виду судочинства суспільні відносини, що полягають у захисті 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, зокрема на виконання делегованих повноважень. Саме тому предметом адміністративного процесу є правовідносини, що

⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁶⁶ Ковалів М. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2014. № 810. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_810_7

складаються у зв'язку з реалізацією громадянами та юридичними особами права на судовий захист і спрямовані на реалізацію прав, свобод та інтересів суб'єктів у сфері публічно-правових відносин і на захист від порушень з боку публічної влади при здійсненні нею владних управлінських функцій. Завдання адміністративного судочинства співпадають із загальними завданнями правосуддя, а саме – розгляд і вирішення спору про право, поновлення порушених суб'єктивних прав громадян і організацій у сфері державної влади та управління. Суб'єктивна спрямованість адміністративного судочинства відокремлює це судочинство від інших форм правосуддя та визначає його сферу та об'єкт судового захисту у своїх межах.

2.2. Критерії, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування

Потрібно зазначити, що для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати критерії, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування. Разом із тим ці критерії дадуть змогу громадянам та юридичним особам проаналізувати правову основу рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. У свою чергу при визначенні таких критеріїв та їх застосуванні в адміністративному судочинстві важливу роль відіграє і приналежність відповідного юридичного спору до адміністративної юрисдикції. У цьому разі перед дослідженням критеріїв, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування виникає потреба розглянути межі адміністративної юрисдикції. Статтею 124 Конституції України передбачено, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір. Очевидно, що такі спори розглядаються зокрема й адміністративними судами відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Але розгляд та вирішення юридичних спорів ускладнює те, що вони мають не завжди очевидну галузеву природу. Коли ми говоримо про юридичний спір, то часто маємо справу з доволі неоднорідним та

невизначеним правовим явищем. І це пояснює ту обставину, що тема визначення адміністративної юрисдикції, відмежування її від інших юрисдикцій – господарської, кримінальної, цивільної – чи не найбільш дискусійною була, є й очевидно ще тривалий час існуватиме⁶⁷.

На підставі критичного аналізу положень адміністративно-правових відносин, загального адміністративного права, національного законодавства, висновків юридичної науки й методології слід запропонувати п'ять критеріїв, на підставі яких спори можна визнати такими, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Доцільність і дієвість критеріїв адміністративної юрисдикції достоту доводиться і перевірена практикою – діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, судовою практикою⁶⁸. Такі критерії мають бути відповідним еталоном приналежності публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду. Саме окремі ознаки спору в публічно-правових відносинах є критеріями адміністративної юрисдикції. Разом із тим відсутність одного з критеріїв унеможливорює висновок про належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Отже, на сьогодні можливо виокремити такі критерії адміністративної юрисдикції:

- 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини;
- 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством;
- 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень;
- 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування;
- 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).

⁶⁷ Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>

⁶⁸ Там само.

Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду. Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані із принциповими положеннями адміністративного права і законодавства⁶⁹.

Неповнота чи відсутність таких знань зумовлюватимуть хиби процесуальної природи, зокрема:

- помилкову відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 170 КАС України);
- закриття провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України).

Оцінюючи належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду за критеріями адміністративної юрисдикції, до уваги обов'язково також слід брати винятки з права про адміністративну юрисдикцію, передбачені:

- п. 1 ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 287 КАС України;
- ст. 447 Цивільного процесуального кодексу України;
- ст. 339 Господарського процесуального кодексу України.

Оцінювання спірних правовідносин щодо їх належності до адміністративної юрисдикції здійснюється в такій послідовності:

- аналіз фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин;
- аналіз і добір норми (норм) права, які регулюють спірні відносини;
- порівняння фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин із відібраними нормами права;
- аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції у змісті спірних правовідносин;
- формулювання відповідно до проведеного аналізу висновку про наявність / відсутність адміністративної юрисдикції.

Розглянемо сутність п'яти критеріїв адміністративної юрисдикції та їх особливості.

⁶⁹ Критерії адміністративної юрисдикції. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/169927-kriteriyi-administrativnoyi-yurisdiktsiyi>

1. Публічно-правові (адміністративно-правові) відносини.

Категорія публічно-правових (адміністративно-правових) відносин є однією з основних у адміністративному процесі під час розгляду і вирішення адміністративних справ і безпосередньо використовується, зокрема, у статтях 2, 4, 5, 9, 12, 19 КАС України. Однак цей перелік не охоплює всі об'єктивно існуючі та можливі адміністративно-правові відносини.

Існує шість основних видів публічно-правових (адміністративно-правових) відносин⁷⁰:

1) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо реалізації фізичними, юридичними особами їхніх прав, свобод, інтересів. Це правовідносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок здійснення ними повноважень на підставі адміністративного законодавства та таким виконанням обов'язків суб'єктами владних повноважень, покладених на цих суб'єктів законодавством. Наприклад, громадянин звертається до суб'єкта владних повноважень, щоб реалізувати ті права, які гарантовані в розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. Конституційне право завжди реалізується через адміністративну процедуру, через звернення особи до суб'єкта владних повноважень. Це один із найпоширеніших видів адміністративно-правових відносин, і через цей вид адміністративно-правових відносин також проявляється призначення держави, державних органів у суспільстві – «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3 Конституції України);

⁷⁰ Бевзенко В., Панова Г. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія / за заг. ред. В. Бевзенка. Київ : ВД «Дакор». 2018. 232 с.

2) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їхніх обов'язків (наприклад, сплата податків та інших обов'язкових платежів);

3) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо виконання цими суб'єктами (носіями) їхніх обов'язків (наприклад, обов'язок за запитом надати публічну інформацію). Наприклад, упродовж десяти днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням статусу остаточного орган представництва (Міністерство юстиції України) надсилає стислий виклад рішення стягувачеві, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, всім державним органам, посадовим особам та іншим суб'єктам, безпосередньо причетним до справи, за якою постановлено рішення (ст. 5 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»)⁷¹;

4) адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта владних повноважень щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини). Оцінюючи цей вид правовідносин, маємо виходити з того, що сама по собі діяльність представників публічної влади (державного апарату, суб'єктів цього апарату), крім інших видів їх публічно-правової діяльності (конституційно-правової, кримінально-правової, процесуальної), також є адміністративно-правовою. Цей вид адміністративно-правових відносин виникає, коли двоє й більше таких суб'єктів обмінюються інформацією, обопільно реалізують свої права і обов'язки, щоб виконувати свої завдання⁷². Будь-який орган (суд, міністерство, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) має внутрішні структурні утворення – секретаріат, апарат, відділи тощо, які обмінюються між собою

⁷¹ Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі. URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>

⁷² Там само.

інформацією, готують проекти документів, виготовляють проекти актів, тобто забезпечують повноцінне функціонування такого органу. Прикладом цього виду адміністративно-правових відносин є відносини щодо обробки відомостей про платників податків, коли ця інформація обробляється всередині самого податкового органу, і за результатами такої обробки, збереження інформації можуть бути призначені та проведені податкові перевірки;

5) адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) виконання завдань, реалізації публічного інтересу (відносини взаємодії). Наприклад, Державна служба України з надзвичайних ситуацій організовує і здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання (підпункт 39 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій);

6) адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права.

З аналізу критерію публічно-правових (адміністративно-правових) відносини можна зробити такий висновок: якщо особа, яка подала позов, не є учасником адміністративно-правових відносин або оскаржує «внутрішні» правовідносини, то її суб'єктивні права не порушуються. Відповідно особа не має достатньо обґрунтованих фактичних і законодавчих підстав й не може оскаржувати ухвалені в межах цих правовідносин рішення вчинені дії, допущену бездіяльність, які жодним чином не поширюють їх юридичну силу на таку особу, не зумовлюють настання для неї юридично значущих наслідків.

2. Рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством.

До юрисдикції адміністративних судів належать публічно-правові суперечки, які виникли щодо⁷³:

- адміністративного акта;
- нормативного акта;
- адміністративного договору;
- акта-дії;
- акта-планування;
- приватноправових інструментів діяльності суб'єктів владних повноважень (це зокрема оренда державного чи комунального майна, примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені; заснування юридичної особи публічного права, державні кредити, державні та муніципальні інвестиції, державні або місцеві позики, податкові пільги, державні субсидії, компенсації та пільги);
- бездіяльності (на відміну від перерахованих рішень та дій виявляється в законному чи незаконному утриманні від виконання суб'єктом владних повноважень покладеного на нього обов'язків). Досить часто така бездіяльність є результатом можливості суб'єкта владних повноважень діяти в межах адміністративного розсуду.

За цим критерієм можна зробити висновок, що знати особливості правових актів, якими користуються суб'єкти владних повноважень, для адміністративного судочинства є потрібною умовою, оскільки вони є інструментами діяльності зазначених суб'єктів.

3. Присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних (адміністративних) повноважень.

Як ми вже зазначали, обов'язковим учасником публічно-правових відносин, які належать до адміністративної юрисдикції є, так званий суб'єкт владних повноважень. Щодо цього суб'єкта як критерію адміністративної юрисдикції варто зробити кілька застережень.

⁷³ Патерило І. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.

Перше стосується того, що цивільним законодавством суб'єкти владних повноважень наділені цивільними повноваженнями. Вони можуть бути учасниками приватних правовідносин. У разі якщо суб'єкт владних повноважень є учасником договору купівлі-продажу, то очевидно, що такі відносини не будуть адміністративно-правовими, а спір, який виникне із таких правовідносин, розглядатиметься і вирішуватиметься за правилами Цивільного процесуального кодексу України. Лише реалізація суб'єктом владних повноважень його адміністративних повноважень, застосування ним на підставі цих повноважень інструментів діяльності (нормативних актів, адміністративних актів, адміністративних договорів) викликатимуть формування адміністративно-правових відносин⁷⁴.

Друге застереження полягає в тому, що практика застосування національного адміністративного законодавства та судова практика в адміністративних справах свідчать про те, що до публічно-правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які традиційно не вважалися суб'єктами владних повноважень, але наділені публічними повноваженнями⁷⁵. Поняття суб'єкта владних повноважень, передбачене у п. 7 ст. 4 КАС України, законодавець сформулював дуже приблизно, лише перерахувавши тих, хто належить до суб'єктів владних повноважень. У цій нормі вказано, що такими суб'єктами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи. Утім поза цим переліком суб'єктів, передбаченим у п. 7 ст. 4 КАС України, залишилось ще чимало інших носіїв публічних повноважень, які за своєю природою є суб'єктами владних повноважень. І коли виникає спір та слід визначити, чи має місце адміністративна юрисдикція, чи ні, учасники спірних правовідносин суд, сторони, адвокати не завжди однозначно можуть сказати, що певне утворення є суб'єктом владних повноважень⁷⁶.

Отже, в науково-практичний обіг поряд із категорією «суб'єкт владних повноважень» запроваджується і поняття «носії публічних

⁷⁴ Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>

⁷⁵ Критерії адміністративної юрисдикції. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/169927-kriteriyi-administrativnoyi-yurisdiktsiyi>

⁷⁶ Адміністративна юрисдикція. Там само.

повноважень». Така трансформація зумовлюється і потребою більш точного позначення усіх учасників публічно-правових відносин і потребою якнайповнішого захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

4. Здійснення суб'єктом адміністративного повноваження суперечки про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування.

Суперечка про адміністративне право чи обов'язок (про адміністративне повноваження) – соціальний конфлікт, який виникає між учасниками публічно-правових (адміністративно-правових) відносин щодо їхніх прав та обов'язків адміністративно-правового характеру.

5. Законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).

Законодавством, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування, слід вважати нормативні акти, які містять норми адміністративного права й урегульовують поведінку приватних осіб (фізичних осіб, юридичних осіб приватного права), юридичних осіб публічного права, суб'єктів владних повноважень (суб'єктів делегованих повноважень, носіїв публічних повноважень) у сфері публічного адміністрування, наділяють їх адміністративними повноваженнями. Варто зауважити, що нормативні акти (кодекси, закони, підзаконні акти), якими регулюються суспільні відносини, за своєю природою можуть бути: 1) адміністративними, 2) мати змішану природу, містити і норми адміністративного права, і норми приватного права.

Так, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» містить у собі норми адміністративного права – чіткі вказівки, приписи, яким має коритися будь-який учасник суспільних відносин, фізична, юридична особа, які бажають зареєструвати нерухоме майно. Зокрема, під час подання заяви про державну реєстрацію прав заявник зобов'язаний повідомити державного реєстратора про наявність встановлених законом обтяжень речових прав на нерухоме майно (ч. 7 ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Натомість нормативним актом, який вміщує в собі і норми адміністративного права, і норми приватного (цивільного) права, є Земельний кодекс України, де зокрема планування використання земель регулюються нормами адміністративного права (статті 177–180), а право власності на земельну ділянку – нормами цивільного права (статті 78–91)⁷⁷.

Отже, розглянувши критерії адміністративної юрисдикції, можна перейти до аналізу критеріїв, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування. Слід зауважити, що на сьогодні законодавством не визначено процедуру ухвалення рішення, здійснення дії чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування. Тому критерії, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, ґрунтуються на ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Так, згідно з Кодексом у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

- 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);

- 4) безсторонньо (неупереджено);

- 5) добросовісно;

- 6) розсудливо;

- 7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

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

- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;

⁷⁷ Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі. 2020. URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>

10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку⁷⁸.

Вищезазначені норми КАС на сьогодні можна вважати відповідними критеріями, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування, тому проаналізуємо кожну з них.

– *перевірка ухвалених (учинених) рішень (дій) суб'єктів владних повноважень на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.* Зазначені суб'єкти утворюються відповідно до чинного законодавства, діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, приймають рішення, які є необхідними для виконання своїх обов'язків і впливають з положень законодавства. Відповідно, цей критерій ґрунтується на ст. 19 Конституції;

– *перевірка ухвалених (вчинених) рішень (дій) зазначених суб'єктів з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Рішення не буде вважатись правомірним, якщо воно ухвалене в межах повноважень, але не для досягнення мети, що відповідає повноваженням суб'єкта публічного адміністрування. У цьому сенсі мета рішення (дії) має відповідати повноваженням зазначеного суб'єкта;

– *обґрунтованість рішень (дій), з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії).* Суб'єкт владних повноважень має врахувати всі законні обставини та їх значення при ухваленні рішення (вчиненні дії) для конкретної ситуації. Ухвалення невмотивованих рішень (здійснення дій) є протиправним;

– *безсторонність (неупередженість) ухвалення рішення (вчинення дії).* Суб'єкт владних повноважень має при ухваленні рішення (вчиненні дії) бути незацікавленою особою, поводитися неупереджено згідно поставлених завдань, в межах законодавства;

– *добросовісність.* При виконанні своїх посадових обов'язків та вирішенні поставлених завдань суб'єкт владних повноважень має діяти добросовісно, не намагатися отримати вигоду в результаті ухвалення рішення чи проведення дії;

– *розсудливість.* При ухваленні рішення чи проведенні відповідної дії суб'єкт владних повноважень має бути розсудливим, дієздатним, його діяльність має відповідати покладеним на нього обов'язкам;

⁷⁸ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.

– дотримання принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації. Цей критерій передбачає вимогу до суб'єкта владних повноважень щодо рівного ставлення до громадян та юридичних осіб при ухваленні рішення чи вчиненні відповідної дії;

– пропорційність із дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Суб'єкт владних повноважень має зберігати баланс між цілями та засобами їх досягнення, а також між публічним інтересом та особистим інтересом громадянина при вчиненні дії або ухваленні рішення;

– урахування права особи на участь у процесі ухвалення рішення. У цьому критерії першочергове значення відіграє принцип гласності. При ухваленні рішення (виконанні дії) стосовно конкретної особи суб'єкт владних повноважень має виконувати свої функції гласно та забезпечити доступ до інформації цій особі;

– своєчасність. Суб'єкт владних повноважень має дотримуватися часових обмежень, які затверджені відповідними нормативно-правовими актами, при ухваленні рішень або виконанні дій.

Отже, зазначені критерії, а саме: перевірки ухвалених (вчинених) рішень (дій) суб'єктів владних повноважень на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; перевірки ухвалених (вчинених) рішень (дій) зазначених суб'єктів з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтованості рішень (дій), з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії); безсторонності (неупередженості) ухвалення рішення (вчинення дії); добросовісності; розсудливості; дотримання принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційності, з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); урахування права особи на участь у процесі ухвалення рішення; своєчасності – є визначальними для проведення судом оцінювання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування та справедливого вирішення публічного спору.

2.3. Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд

Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд, є особливими характеристиками судового адміністративного процесуального права. Так, В. Авер'янов під джерелами права визначає зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм, акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, ухвалених у межах їхньої встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародні правові акти, ратифіковані Україною⁷⁹. Такої думки притримується і В. Ільков⁸⁰, а Ю. Битяк стверджує, що джерелами адміністративного права є ухвалені уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну таку норму⁸¹. У свою чергу С. Стеценко зазначає, що коло джерел адміністративного права обмежується актами законодавства⁸², а К. Колпаков, О. Кузьменко⁸³, Т. Коломоєць⁸⁴, О. Константиї⁸⁵ джерела права розглядають як форму вираження норм адміністративного права.

⁷⁹ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 ч. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

⁸⁰ Джерела права в адміністративному судочинстві: теоретико-правова характеристика. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція, 2016. № 24. С. 62–64.

⁸¹ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

⁸² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

⁸³ Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. 2011. 395 с.

⁸⁴ Колпаков В. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / В. Колпаков, Т. Коломоєць. К. : Ін Юре, 2014. 240 с.

⁸⁵ Константиї О. Джерела адміністративного права України : монографія / О.В. Константиї. К. : Укр.агенство інф-ції та друку «Рада», 2005. 120 с.

Таким чином, проаналізувавши бачення науковців та положення статті 5 КАСУ⁸⁶, можна зробити висновок, що саме законодавством про адміністративне судочинство встановлюється порядок здійснення адміністративного судочинства. До зазначеного порядку входять Конституція України, КАСУ, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України. Разом із тим відповідно до цієї статті до законодавства про адміністративне судочинство не входять підзаконні нормативно-правові акти.

Конституція України, враховуючи її основоположне значення щодо всієї національної правової системи, у системі джерел судового адміністративного процесуального права відіграє фундаментальну роль, оскільки, маючи вищу юридичну силу, вона є базою для появи нових джерел. Крім того Конституція України через її специфічні юридичні, політичні, ідеологічні властивості, в яких розкривається її сутність, посідає особливе місце щодо системи законодавства про адміністративне судочинство. Конституція України є первинним (фундаментальним) джерелом судового адміністративного процесуального права та очолює систему законодавства про адміністративне судочинство, що надає підстави виокремлювати її в системі цього законодавства, застосовуючи вербальну конструкцію «Конституція та законодавство про адміністративне судочинство»⁸⁷.

Конституція України є найвищим правовим актом, яким визначене місце судової влади в системі органів державної влади, вимоги до порядку й умов її здійснення, засади організації судової системи і діяльності судів. У Конституції України закріплені також основні положення про судоустрій: принципи побудови системи загальних судів; місце і роль Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Вищих спеціалізованих судів; засади здійснення правосуддя; гарантії незалежності й недоторканості суддів; вимоги до

⁸⁶ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747>

⁸⁷ Судове адміністративне процесуальне право України: основи теоретико-правової концепції. 2020. URL: <https://www.constjournal.com/pub/3-2019/sudove-administrativne-protsesualne-pravo-ukrainy-osnovy-teoretyko-pravovoi/>

кандидатів, порядок призначення і обрання на посаду професійних суддів і звільнення їх з посади тощо⁸⁸.

У свою чергу Кодекс адміністративного судочинства України, ухвалений відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій та статус суддів», є кодифікованим правовим актом, в якому деталізовано основні положення судоустрою стосовно здійснення адміністративного судочинства. У ньому визначено: завдання та принципи адміністративного судочинства, засади організації адміністративного судочинства, систему адміністративних судів, коло справ, підвідомчих та підсудних адміністративним судам, особливості провадження у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій, види й порядок ухвалення рішень в адміністративних справах, особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ та врегульовано інші процесуальні питання розгляду справ у адміністративних судах⁸⁹.

Крім того згідно з цією статтею КАСУ адміністративне судочинство здійснюється також відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Міжнародний договір України відповідно до Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» – це договір, укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Статтею 19 зазначеного Закону встановлено порядок дії міжнародних договорів України на території України, відповідно до якої чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

⁸⁸ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства НПК КАС України. URL: <http://mego.info/Науково-практичний-коментар-кодексу-адміністративного-судочинства-кас-України-Харитонova-oi>

⁸⁹ Там само.

Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору⁹⁰.

Таким чином, законодавство про адміністративне судочинство є системою взаємопов'язаних окремих джерел судового адміністративного процесуального права, а саме: міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України, що містять адміністративно-процесуальні правові норми. Отже, джерелами судового адміністративного процесуального права є Конституція України, законодавство про адміністративне судочинство, підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконні акти характеризуються такими властивостями: ухвалюються на основі закону, у межах закону та для його виконання; деталізують законодавче регулювання суспільних відносин; мають багато суб'єктів їх ухвалення; урегульовують важливі питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав і свобод людини й громадянина та їхні взаємовідносини з публічною адміністрацією; ухвалюються у встановленому законодавством порядку; мають визначену форму вираження; є загальнообов'язковими; охороняються та забезпечуються державою, зокрема, через застосування заходів державного примусу тощо.

До підзаконних нормативно-правових актів як джерел адміністративного права віднесено: постанови Верховної Ради України (оперативні, ратифікаційні, регулятивні, установчі та постанови, що визначають питання адміністративно-територіального устрою України); укази та деякі розпорядження Президента України; постанови та деякі розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативні накази міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; акти інших загальнодержавних органів та посадових осіб, що поширюють дію на всю територію України; місцеві підзаконні нормативно-правові акти (місцевих органів державної виконавчої влади, органів влади в Автономній Республіці

⁹⁰ Там само.

Крим, органів місцевого самоврядування) та локальні акти (нормативні накази керівників державних або комунальних підприємств, установ та організацій).

Окрім них, до джерел судового адміністративного процесуального права варто віднести рішення Конституційного Суду України, а також постанови вищих судових інстанцій. Ці джерела права, а також правові позиції, викладені в рішеннях Європейського суду з прав людини, за їх природою (судові прецеденти) можна характеризувати як праксеологічні. Зокрема, як слушно зазначається в науковій літературі, «на сьогодні судова практика застосування норм адміністративного процесуального права, закріплена у рішеннях і постановах вищих судових інстанцій, цілком може розглядатися як одне з джерел адміністративного процесуального права України...». З цим твердженням слід погодитись. Так, проявом впровадження такого інноваційного джерела судового адміністративного процесуального права, як судовий прецедент, є введення інституту типових, зразкових справ (п. 21, 22 ст. 4, § 3 гл. 11 розділу II КАСУ). Судові рішення у зразкових справах набувають ознаки джерела права. Крім того КАСУ передбачена можливість залучення до адміністративного процесу такого учасника розгляду справи, як експерт з питань права (ст. 69 КАСУ), що сприяє впровадженню у систему джерел судового адміністративного процесуального права правової доктрини – доктринального за своєю природою джерела права.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що до загальної системи джерел судового адміністративного процесуального права, крім Конституції України, законодавства про адміністративне судочинство (міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України), також входять й інші нормативно-юридичні (зокрема підзаконні нормативно-правові акти), а також доктринальні (правові доктрини) та праксеологічні за своєю природою (судові прецеденти, судова практика) джерела. При цьому варто зазначити, що в сучасних умовах система джерел судового адміністративного процесуального права розвивається у напрямку впро-

вадження інноваційних джерел праксеологічної та доктринальної спрямованості⁹¹.

Варто також звернути увагу на те, що, ухвалюючи судові рішення, суд апеляційної інстанції в мотивувальній частині має посилятися на норми матеріального і процесуального права, які визначають розміри судових витрат, обґрунтувати ці розміри та їх розподіл, а в резолютивній частині відповідно до статті 163 КАС України зазначити розподіл цих витрат⁹².

Відмінність між нормами процесуального та матеріального права полягає в тому, що якщо норми матеріального права визначають зміст і міру суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів права, відповідаючи на запитання «Що потрібно зробити для реалізації даних прав та обов'язків», то норми процесуального права відповідають на запитання «Яким способом та в якому порядку суб'єктивні права та юридичні обов'язки можуть бути реалізовані»⁹³.

У свою чергу А. Мельник зауважує про самостійність і відокремленість норм процесуального права від матеріального, то тут варто звернути увагу й на розбіжність поглядів учених. Наявність відокремленого існування блоку процесуального права свідчить про самостійність існування джерел процесуального права, але чітку та точну межу відокремити між підсистемами матеріального та процесуального права важко, оскільки властивості процесуальних норм права починають виявлятися лише в процесі їх співставлення з нормами матеріального права. Відомо, що процесуальне право є самостійною правовою спільністю, функціонально пов'язано з матеріальним правом. При цьому поділ права на підсистему матеріального та процесуального права проводиться залежно від особливостей взаємодії предметів їх правового регулювання. Основною тезою має слугувати загальноновизнане положення К. Маркса про те,

⁹¹ Судове адміністративне процесуальне право України: основи теоретико-правової концепції. URL: <https://www.constjournal.com/pub/3-2019/sudove-administratyvne-protseusualne-pravo-ukrainy-osnovy-teoretyko-pravovoi/>

⁹² Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України № 7 від 20.05.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

⁹³ Горшенев В., Недбайло П. Юридическая процессуальная форма. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.

що «матеріальне право... має свої потрібні присутні йому процесуальні форми... Один і той же дух має втілюватись в судовому процесі та законах, оскільки процес – це форма «життя» закону, прояв його внутрішнього змісту». Більшість авторів вважають, що процесуальне право є похідним від матеріального. Процесуальні норми, що входять до джерел процесуального права мають процедурний характер тобто описують не лише самі дії суб'єктів юридичного процесу, а й спосіб, порядок, послідовність, тривалість що потрібна для вчинення тих чи інших процесуальних дій, а також форму закріплення результатів їх діяльності.

Крім того, на сьогодні всі джерела права адміністративного судочинства поділяються на юридичні (формальні) (такі, які за будь-яких умов є обов'язковими для суду та учасників процесу як правове підґрунтя для їхніх процесуальних дій та рішень) і «вторинні» (допоміжні). Юридичними (формальними) джерелами права адміністративного судочинства є зовнішні форми (акти) закріплення і вираження загальнообов'язкових правил поведінки (норм права), які визначають юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, а також встановлюють учасників, підстави і порядок здійснення правосуддя в адміністративних справах. У частині першій статті 3 КАС України передбачено, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зважаючи на наведене, систему юридичних (формальних) джерел права адміністративного судочинства (у порядку їхньої юридичної сили) утворюють Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, КАС України, деякі інші закони України (наприклад, «Про судовий збір», «Про прокуратуру»). «Вторинними» (допоміжними) джерелами права адміністративного судочинства, зміст яких випливає з юридичних (формальних) або вказує на їхню чинність (дію) та які підлягають застосуванню в адміністративному судовому процесі через авторитет суб'єктів їх формування, розглядають такі: а) судові прецеденти (правові висновки (юридичні позиції)) щодо застосування норм цієї галузі права, які

визначаються в постановах Верховного Суду, рішеннях, висновках, ухвалах Конституційного Суду України, рішеннях ЄСПЛ; б) резолютивні частини рішень Конституційного Суду України, якими визнаються неконституційними норми (положення) законів або міжнародних договорів України, що має наслідком втрату ними чинності; в) «м'які» джерела права адміністративного судочинства – нератифіковані рекомендаційного характеру міжнародні правові акти (документи) Комітету Міністрів, інших органів Ради Європи («європейські стандарти адміністративної юстиції»)⁹⁴.

Існують й інші види джерел права адміністративного судочинства. Так, В. Решота зазначає, що в судовому застосуванні суди використовують джерела права та похідні джерела права (акти судової влади), а також можуть враховувати інші джерела, що мають переконливий характер. Такий поділ джерел права, на його думку, дає змогу уникнути методологічних помилок щодо змішування різних підходів до визначення джерел права та механічне об'єднання джерел, що містять та не можуть містити норми права⁹⁵.

На підставі наведеного вище можна дійти висновку, що джерела адміністративного права становлять певну систему, під якою потрібно розуміти сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини. Джерела права, які застосовуються в адміністративному судочинстві, поділяються на окремі види залежно від форм здійснення адміністративного судочинства. У свою чергу «застосування джерел адміністративного права в судочинстві» варто розглядати як діяльність суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у формі судового рішення.

Разом із тим проблеми судового застосування джерел адміністративного права виражаються у множинності, складній ієрархічності

⁹⁴ Константин О. Вторинні джерела права адміністративного судочинства України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. Septembrie, 2019. P. 59–62.

⁹⁵ Решота В.В. Обґрунтування моделі джерел у судовому застосуванні в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. С. 215–217. URL: http://www.pap.in.ua/3_2018/60.pdf.

джерел права, відсутності загального кодифікованого акта, суперечливості нормативних приписів, наявності прогалин у праві, новелізації джерел права, що полягає в потребі застосовувати нові джерела права, а також установлювати співвідношення між різними джерелами права, визначати акти вищої юридичної сили тощо.

2.4. Принципи адміністративного судочинства⁹⁶

Зміст принципів адміністративного судочинства не визначається виключно нормативно закріпленими засадами судочинства – він зумовлений тими процесами, що об'єктивно відбуваються в адміністративних правовідносинах з приводу оскарження категорій спорів, підсудних адміністративним судам, також окрему підсистему становлять інституційні принципи адміністративного судочинства, які забезпечують єдність системи судоустрою та її сталий розвиток.

У пострадянських країнах принципи адміністративного судочинства за своїм змістом часто пов'язані з процесуальними правилами, принципами, презумпціями, що набули конституційного та нормативного закріплення в умовах панування позитивістської концепції праворозуміння, і тому сучасний перехід до комплексного праворозуміння має супроводжуватися переглядом ціннісних домінант і ключових аксіологічних цінностей, серед яких важливе місце посідають і принципи адміністративного судочинства.

Наприклад, *принцип пропорційності*, *принцип недискримінації* як базові принципи адміністративного права в європейських країнах не можуть залишатися поза увагою процесуального законодавства та правил здійснення судочинства, адже саме за допомогою адміністративного судочинства має відбуватися перегляд незаконних, свавільних рішень органів адміністрації (у широкому розумінні – усіх видів органів держави, зокрема наднаціонального рівня).

Не менш важливе значення відводиться *принципу верховенства права*, але його формулювання в Кодексі адміністративного

⁹⁶ Авторка – Пухтецька Алла Альбертівна, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

судочинства України окреслює лише загальні аспекти його значення, а ключові елементи – такі як *юридична визначеність, повага законних очікувань, вимоги щодо якості закону, зокрема процесуального, виконання судових рішень*, – залишені поза увагою. На наш погляд, закріплення ключових вимог принципу верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства України, Законі України «Про судоустрій та статус суддів» дозволило б значно підвищити рівень правосвідомості вітчизняних громадян, юристів, суддів, одночасно надаючи формалізовані підстави для їх застосування.

Динамічний розвиток юрисдикції адміністративних судів призвів до формування значно розгалуженої системи категорій спорів, підсудних адміністративним судам, проте не всі означені спірні правовідносини в публічно-правовій сфері отримали нормативну фіксацію в процесуальному законодавстві щодо особливостей застосування до них принципів адміністративного судочинства. Як правило, в сучасній судовій практиці Верховним Судом напряду застосовуються судові рішення Європейського суду з прав людини для подолання колізій та заповнення білих плям у національному процесуальному законодавстві, а також для оновлення змісту справедливих вимог щодо врегулювання нових правовідносин, щодо яких ще не ухвалені матеріальні або процесуальні акти законодавства.

Виходячи з того, що основним завданням створення адміністративних судів в європейських країнах ще з часів Великої французької революції 1789 р. був *захист громадян від свавілля адміністрації* (короля та монарших службовців, суддів), на наш погляд, важливу підсистему принципи адміністративного судочинства мають посісти саме ті, які забезпечують реальні можливості такого судового процесуального захисту. З огляду на це слід комплексно інтегрувати в національний правопорядком вимоги рекомендацій та резолюцій Ради Європи щодо захисту від свавільних рішень адміністративних органів.

На рівні принципів адміністративного судочинства це має відобразитися в нормативному закріпленні на рівні обов'язкових принципів адміністративного судочинства:

- *принципу рівних засобів захисту;*
- *права на захист;*

- права на справедливий суд;
- оскаржуваності адміністративних рішень;
- оскаржуваності будь-якого свавільного рішення в разі виходу органом за межі визначеної законом компетенції;
- оскаржуваності здійснення адміністративним органом не належної йому за законом компетенції;
- порушення принципу зв'язаності адміністрації законом.

Зміст означених принципів поступово запроваджується в національній доктрині та судовій практиці адміністративних судів, проте залишається маловідомим вітчизняним громадянам, тому слід підвищувати рівень ознайомлення з сучасною практикою захисту прав громадян в європейських країнах, першочергово – в європейському конвенційному механізмі.

Окремо слід відзначити, що в адміністративному судочинстві України має набути формалізованого закріплення також і підсистема принципів адміністративного судочинства, які б забезпечували оскарження недотримання вимог *принципів належної адміністрації (good administration)*, серед яких важливе місце відводиться порушенню доцільності, пропорційності, адекватності, відкритості, ефективності ухвалення адміністрацією рішень, пов'язаних з реалізацією функцій у сфері виконавчої влади. Також не слід ігнорувати *інформаційно-консультаційні аспекти*, пов'язані з обігом інформації, наданням права доступу до публічних реєстрів, перегляду цих актів, надання можливості громадянам внести відповідні зміни, тому в адміністративному судочинстві має бути сформований арсенал відповідних засобів для невідкладної відсічі сваволі адміністрації в задоволенні законних прав та інтересів громадян.

Принцип відкритості адміністративного судочинства має отримати нові аспекти значення, пов'язані першочергово із забезпеченням доступу до суду, ознайомлення з матеріалами справи, доступ до інформації та правового регулювання, доступність адвокатської допомоги та професійної правової, зокрема безкоштовної допомоги. Зміст принципу відкритості не можна зводити до гласності в сучасному розумінні процесуального закону України, він має набагато більше аспектів значення для забезпечення надання судових послуг.

Принцип розумного строку слід тлумачити з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини, отже його порушення для матеріального законодавства – 10 днів, а в процесуальних аспектах – невідкладно або впродовж терміну, встановленого в законі. Такі строки в національному процесуальному законодавстві не мають перевищувати десяти днів, що може призвести до невинного затягування при розгляді справ приватних осіб.

Принцип рівності засобів захисту забезпечує в європейському законодавстві надання рівних процесуальних можливостей захисту порушених суб'єктивних прав в адміністративному судочинстві, тому важливо не тільки формально закріпити рівність процесуальних прав сторін у розгляді адміністративної справи судом, але й забезпечити на практиці рівність умов консультування, професійного захисту, зокрема від свавільних рішень суддів або без дотримання належної судової процедури у зв'язку з підвищеною завантаженістю судів судовими справами.

Принцип гарантування мінімальних стандартів захисту прав людини у сфері виконавчої влади гарантується в європейському конвенційному механізмі громадянам усіх кран-учасниць Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини і громадянина. Проте вітчизняне матеріальне законодавство досі не відображає переліку означених мінімальних стандартів, і тому означений принцип має стати частиною принципів адміністративного судочинства України та гарантувати обов'язків їх захист засобами адміністративного судочинства.

2.5. Форми адміністративного судочинства (загальне і спрощене) та відмінності між ними⁹⁷

Особа, яка вважає, що її права порушено, може звернутися до суду з позовом, що має відповідати законодавчим вимогам. Саме з цього

⁹⁷ Авторка – Орловська Ірина Григорівна, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, керівник управління соціального діалогу та колективно-договірного регулювання Федерації профспілок України.

моменту розпочинається процес безпосередньої діяльності суду щодо розгляду та вирішення адміністративної справ у регламентованому порядку.

О. Кузьменко під позовним провадженням в адміністративних судах визначає регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність судів із розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що виникають у сфері публічного управління між публічною адміністрацією (посадовими особами) та фізичними і юридичними особами, яка провадиться в ході розгляду індивідуально-конкретної справи⁹⁸.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження у двох формах – загальне та спрощене.

Законодавець визначив перелік критеріїв, які має враховувати суд під час вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 3 ст. 257 КАСУ).

За правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності (ч. 1 ст. 257 КАСУ), а також можуть бути розглянуті будь-які справи, віднесені до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій статті 257 КАСУ (ч. 2 ст. 257 КАСУ).

Згідно із законодавчим визначенням адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – це адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного

⁹⁸ Кузьменко О. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. С. 107.

встановлення її обставин (п. 20 ч. 1 ст. 4 КАСУ). Крім того сформовано перелік справ незначної складності щодо: 1) ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження; 8) типові справи; 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або ухвалені на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині; 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження; 11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України (ч. 6 ст. 12 КАСУ).

Для наведеного переліку застосування справ, визнаних адміністративним судом малозначними (справи незначної складності), спрощене позовне провадження застосовується адміністративним судом у безумовному порядку, то решта адміністративних справ, крім справ, зазначених у ч. 4 ст. 257 КАСУ, можуть бути розглянутими в порядку спрощеного позовного провадження за клопотання позивача про розгляд справи в такому порядку (ст. 259 КАСУ).

Основна мета спрощеного позовного провадження, яку переслідував законодавець, – призначення для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи (ч. 2 ст. 12 КАСУ). Так, справа № 186/1966/19 щодо визнання незаконною та скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення від 05 грудня 2019 р. та справа № 640/19041/18 щодо скасування рішень, зобов'язання вчинити дії розглядалися в порядку спрощеного провадження⁹⁹.

Проте є чіткий перелік адміністративних справ, які розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження справи у спорах: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАСУ; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби; 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій

⁹⁹ Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86751876>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86744189>

комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; 6) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266–1 КАСУ (ч. 4 ст. 12 КАСУ).

Застосування загального позовного провадження адміністративної справи здійснюється з огляду на складність справи або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному порядку (ч. 3 ст. 12 КАСУ)¹⁰⁰. Так, справа № 560/3429/19 щодо визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії та справа № 293/1520/19 щодо скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення розглядалися у порядку загального позовного провадження.

Розгляд адміністративної справи в порядку загального позовного провадження здійснюється через проведення обов'язкового підготовчого провадження (ч. 1 ст. 179 КАСУ) у справі, яке може тривати до 90 днів після відкриття провадження, у рамках якого сторони надають докази, забезпечують їх, просять виключити об'єкти зі складу доказів, заявляються проведення експертизи, заявляють інші клопотання і т. д. Загальний строк розгляду справи за правилами загального провадження збільшено до 120 днів.

Тому є дві стадії загального позовного провадження – підготовче провадження та розгляд справи по суті.

Законодавець ставить такі завдання для підготовчого провадження: 1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; 2) з'ясування заперечень проти позовних вимог; 3) визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; 4) вирішення відводів; 5) визначення порядку розгляду справи; 6) вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 173 КАСУ).

¹⁰⁰ Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86744030>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86757712>

Підготовче судове засідання розпочинається не пізніше ніж через 30 днів від дня відкриття провадження (ч. 2 ст. 179 КАСУ), і вирішуються питання з підготовки до розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 180 КАСУ).

Сама стадія розгляду адміністративної справи в порядку загального позовного провадження по суті розпочинається не пізніше 60 днів від дня відкриття провадження, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше такого дня з дня закінчення такого строку (ч. 1 ст. 193 КАСУ), і передбачає розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат (ст. 192 КАСУ).

Розгляд адміністративної справи в порядку загального позовного провадження по суті відбувається в судовому засіданні упродовж тридцяти днів від дня початку розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 193 КАСУ), що передбачає надання вступного слова учасникам справи, з'ясування обставин справи, дослідження доказів, судові дебати та ухвалення рішення.

Особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження передбачені у статті 262 КАСУ та передбачають, що розгляд справи здійснюється судом за правилами, встановленими КАСУ для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у главі 10 КАСУ (ч. 1 ст. 262 КАСУ); підготовче засідання не проводиться; перше судове засідання у справі проводиться не пізніше 30 днів із дня відкриття провадження у справі (ч. 4 ст. 262 КАСУ); суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше (ч. 5 ст. 262 КАСУ); суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення, судові дебати не проводяться (ч. 8 ст. 262 КАСУ).

Крім того, визначено певні особливості спрощеного провадження в деяких категоріях справ незначної складності, які передбачають, що суд розглядає за правилами письмового провадження

(з поданням сторонами лише позову та відзиву) у строк до 30 днів справи щодо: 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців; 4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію (ч. 1 ст. 263 КАСУ). Для такої категорії справ суд їх розглядає у строк не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 263 КАСУ) та заявами по суті справи є позов та відзив (ч. 3 ст. 263 КАСУ).

Отже, КАСУ передбачає дві форми позовного провадження адміністративних справ в Україні – загальне та спрощене. Загальне позовне провадження призначене для розгляду складних справ і проводиться з обов'язковим проведенням підготовчого судового засідання. Загальний строк такого провадження становить до 120 днів. Спрощене позовне провадження стосується переважно справ незначної складності, і тому проводиться для більш швидкого розгляду справи та підвищення ефективності адміністративного судочинства загалом. Загальний строк такого провадження становить до 60 днів.

2.6. Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція¹⁰¹

Доктринальне положення щодо поширення судової форми захисту прав і свобод громадян на всі правовідносини і державі (стаття 124 Конституції України) зумовило проголошення нашою державою в Конституції України *принципу розподілу* системи судоустрою за територіальністю та спеціалізацією судів.

Подальший розвиток цієї доктрини відбито в запровадженні Верховною Радою України розподілу судових юрисдикцій за принципом спеціалізації судів. Так, статтею 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Принцип розподілу судових юрисдикцій дуже важливий не тільки для подальшого розвитку правової науки загалом, але і з практичної точки зору, оскільки дозволяє учасникам суспільних правовідносин у разі виникнення конфлікту інтересів (правового спору), який підлягає вирішенню в судовому порядку, визначити компетентний суд та порядок його вирішення.

На сучасному етапі розвитку адміністративного процесу інститут судової юрисдикції є фундаментальним з точки зору забезпечення доступності правосуддя та має дуальний характер: з одного боку, він слугує розмежуванню судових справ між різними видами судочинства – цивільного, господарського, кримінального, адміністративно-деліктного, та адміністративного, з іншого – визначає внутрішній розподіл компетенції різних ланок судової системи (загальних, господарських і адміністративних судів) між собою.

Для успішного захисту прав, свобод та інтересів приватної особи (фізична або юридична) в судах загальної юрисдикції насамперед потрібно з'ясувати компетенцію кожної судової юрисдикції, що складає перший критерій визначення предметної юрисдикції.

¹⁰¹ Автор – Ситников Олександр Федотович, кандидат юридичних наук, академік Академії АПН, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

Загальні правила визначення предметної юрисдикції будь-якої судової справи встановлено процесуальними законами, якими регламентовано предметну та суб'єктну юрисдикцію адміністративних, господарських та цивільних судів, – це ст. ст. 4, 5, 19, 50 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. ст. 4, 20 Господарського процесуального кодексу України, ст. ст. 4, 19 Цивільного процесуального кодексу України¹⁰². Компетенція господарських судів визначена статтею 20 ГПК та розповсюджується на спори, що виникають у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності, та інші справи у визначених законом випадках.

Аналіз вказаних норм ГПК дає підстави для визначення таких ознак віднесення спору до юрисдикції господарського суду: наявність

¹⁰² Статтею 19 КАСУ визначена предметна юрисдикція адміністративних судів у публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спорах з приводу ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної потреби;

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних з укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договору про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень».

між сторонами господарських відносин, урегульованих Цивільним та Господарським кодексами України, іншими актами господарського й цивільного законодавства, наявність спору про право, що виникає з відповідних відносин, наявність (в інших випадках – відсутність) у законі норми, що прямо передбачала б вирішення спору господарським судом.

Відповідно до стаття 19 ЦПК суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства.

Саме в цій нормі ЦПК закладене правило всеохопної юрисдикції загальних цивільних судів: якщо предметна юрисдикція певної категорії справ (правового спору) не визначена статтями 19 КАС та 20 ГПК або іншими нормами матеріального закону, справа підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства.

Для найбільш складних правовідносин, що виникають у суспільстві, законодавець передбачив можливість визначення предметної юрисдикції в конкретних спорах у спеціальному законодавстві.

Наприклад, частиною 23 статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі» конкретно передбачається, що рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, упродовж 30 днів від дня його оприлюднення в електронній системі закупівель.

Як правильно зазначено у Великій Палаті Верховного Суду: *«Якщо в законі визначено, в межах якої юрисдикції має розглядатися спір, то це застосовується першочергово, лише потім – всі інші критерії»*¹⁰³.

На сьогодні й досі залишаються дискусійними питання визначення критеріїв, за якими мають розподілятися судові справи для розгляду їх певними компетентними судами.

Під основними критеріями розмежування судових юрисдикцій М. Смокович визнає:

- суб'єктний склад сторін спору;

¹⁰³ https://zib.com.ua/ua/142344-pro_kriterii_rozmezhuвання_sudovoi_yurisdikcii_rozpoviv_sud.html

- предмет спірних правовідносин;
- характер спірних правовідносин¹⁰⁴.

Саме на цих критеріях потрібно зосередити увагу всім учасникам суспільних правовідносин у вирішенні питання вибору компетентного суду для вирішення юридичного спору.

У свою чергу В. Бевзенко більш детально визначає критерії вже адміністративної юрисдикції:

- 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини;
 - 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством;
 - 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень;
 - 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування;
 - 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).
- Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду. Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані із принциповими положеннями адміністративного права і законодавства¹⁰⁵.

Ухвалюючи Кодекс адміністративного судочинства України 2005 року, законодавець не надав визначення поняттю публічно-правового спору. Проте це тлумачення безпосередньо витікало з поняття справи адміністративної юрисдикції, тобто переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, у якому принаймні однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган

¹⁰⁴ Смокович М. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

¹⁰⁵ Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції. *Судебно-юридическая газета*. 2020. 29 травня URL: <https://bit.ly/3gHTYAK>

місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України в редакції 2005 року).

Звісно, такий підхід до тлумачення публічно-правового спору не відображав повноти та юридичної суті цього явища, оскільки публічне право охоплює різні інститути й галузі права (наприклад, конституційне, адміністративне, кримінальне право) та регулює відокремлені сфери суспільних відносин, що відповідно пояснює характеристику цього поняття як родового.

Саме проблеми вирішення поняття публічно-правового спору, передусім у сфері адміністративного права, насамперед адміністративно-правових спорів від інших їх видів, стали предметом жвавої дискусії з-поміж науковців¹⁰⁶.

Цікаву класифікацію критеріїв розмежування адміністративно-правового та публічно-правового спору пропонує Д. Лученко, який доводить, що специфіка адміністративно-правового спору порівняно з іншими видами публічно-правових спорів полягає в тому, що:

- адміністративно-правовий спір виникає з відносин щодо здійснення публічної влади, а отже, однією зі сторін цього спору (відповідачем в адміністративній справі) є носій цієї влади – суб'єкт владних повноважень;
- правове становище сторін адміністративного спору означене юридичною підпорядкованістю;
- адміністративно-правовий спір виникає саме з управлінських владних відносин і тим самим відрізняється від спорів процесуально-правових, що виникають у сфері правосуддя або дотичних сферах (наприклад, у разі оскарження рішень слідчого). Причому йдеться про публічне управління в широкому значенні як будь-яку

¹⁰⁶ Наприклад, В. Щавінський зазначає, що публічно-правовий спір становить юридичний конфлікт, який виник між органом публічної адміністрації під час реалізації ним владних повноважень і фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації (Щавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_10

нормотворчу й розпорядчу діяльність публічної адміністрації, що охоплює і публічне управління у «справжньому», за виразом В. Авер'янова, контексті, і діяльність зі сприяння фізичним і юридичним особам у реалізації їхніх прав, свобод і законних інтересів (адміністративні послуги), і діяльність із захисту порушених прав (розгляд скарг в адміністративному порядку, провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);

– адміністративно-правовий спір виникає в контексті питання законності певного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що відрізняє його (спір) від спорів конституційно-правових, які пов'язані з конституційністю певних актів, а також відрізняє одне від одної процесуальні форми цих спорів (адміністративний позов і конституційна скарга);

– захист сторони адміністративно-правового спору, яка вважає свої права порушеними, можливий лише з використанням способів захисту, передбачених законом. Відповідно адміністративний позов має містити вимоги, які ґрунтуються на таких способах. Натомість цивільний позов або позов у господарській справі може містити вимогу, засновану на способі захисту права, передбаченому в договорі (ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України)¹⁰⁷.

І. Грибок, розмірковуючи про адміністративно-правовий спір, наводить притаманні йому ознаки. По-перше, цей спір виникає між учасниками адміністративно-правових відносин, тобто обов'язковою стороною спору є орган виконавчої влади. По-друге, предметом адміністративно-правових спорів слугують рішення, дії чи бездіяльність одного із суб'єктів (переважно владних суб'єктів) адміністративно-правових відносин. Підставою таких спорів є дійсні чи уявні порушення суб'єктивних прав фізичних і законних інтересів юридичних осіб, а об'єктом – безпосередньо права та законні інтереси вказаних суб'єктів. По-третє, адміністративно-правові спори пов'язані з уявленням однієї зі сторін адміністративно-правових відносин, що її права чи законні інтереси порушуються чи

¹⁰⁷ Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 4. С. 90–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_4_12

якимось чином ущемляються рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони цих відносин. І, по-четверте, адміністративно-правовий спір – це протистояння правових позицій сторін адміністративно-правових відносин, що має певну юридичну форму вираження (подання скарги на рішення, дію чи бездіяльність владних суб'єктів тощо)¹⁰⁸.

Таким чином, доцільно погодитися з правниками, які вважають, що адміністративно-правовий спір у вузькому значенні – це спір, що виникає із суто адміністративно-правових відносин, а в широкому – публічно-правовий спір, який виникає з усіх відносин публічно-правового характеру у сфері публічного адміністрування, що забезпечує право на захист від порушень з боку публічної влади¹⁰⁹.

Таке розмаїття наукових визначень не сприяло визначенню однозначної судової практики по вирішенню публічно-правових спорів, тому для вирішення конкретних судових справ суди застосовували правові позиції напрацьовані Вищим адміністративним судом України та Верховним Судом України. Так, у Постанові ВСУ від 5 липня 2017 р. № 377/232/16-ц, зазначається, що характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних із реалізацією публічної влади. Публічно-правовим є також спір, який виник із позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів слугує щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. Отже, визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще

¹⁰⁸ Грибок І. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Київ, 2005. 19 с.

¹⁰⁹ Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3. С. 26–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_6

до його виникнення мають перебувати у відносинах вертикального підпорядкування¹¹⁰.

Певною мірою дискусію серед науковців і практиків розв'язали ухвалені Законом 2147-VIII зміни до КАС України, згідно з якими у ст. 4 цього Кодексу було закріплено, що публічно-правовий спір – це суперечка, у якій:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Отже, законодавець надав визначення публічно-правового спору саме в контексті застосування їх у сфері звернення до адміністративного суду.

Значення публічно-правового спору як засадничого аспекту звернення до адміністративного суду полягає в тому, що він виражає факт наявності, а також характер і сутність розбіжностей, що виникли між особою під час реалізації нею своїх прав, свобод чи законних інтересів та суб'єктом владних повноважень. Саме ці не врегульовані розбіжності, суперечності, протиріччя слугують предметом судового розгляду, за результатами якого адміністративний суд приймає рішення про те, чи наявне було порушення суб'єктивних прав, свобод та (або) законних інтересів особи.

Досить тривалий час ключовим критерієм визначення адміністративної юрисдикції судового спору, як і публічно-правового спору, слугував суб'єктний склад сторін спору.

¹¹⁰ Постанова ВСУ від 5 лип. 2017 р. № 377/232/16-ц. URL: https://zib.com.ua/ua/130289-vs_u_dav_kriteriy_vidmezhuвання_publichno-pravovih_sporiv.html

Велика Палата Верховного Суду Справа у п 7.10 своєї Постанови від 25 червня 2019 року у справі № 924/1473/15 зазначила, що публічно-правовий спір має особливий суб'єктний склад. Участь органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або їхніх службових чи посадових осіб є **обов'язковою ознакою** для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий.

Однак і вказана ознака публічно-правового спору має свої особливості при застосуванні її в адміністративному судочинстві: Спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах **владних управлінських функцій**¹¹¹.

Також потрібно додати важливу ознаку публічно-правового спору, яка викладена в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 1917/1188/2012 (№ 826/1291/17): до адміністративної юрисдикції належить справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників є суб'єктом владних повноважень, здійснює владні управлінські функції в цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин.

Таким чином, із вказаної судової практики слід зробити висновок, що суб'єктний склад публічно-правового спору має свої властивості:

- 1) наявність у спорі суб'єкта владних повноважень (визначення якого надано у ст. 4 КАСУ);
- 2) здійснення ним у спірних правовідносинах владних управлінських функцій;
- 3) впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин.

Отже, з ухваленням змін до КАСУ Законом 2147-VIII змінився і підхід до визначення критеріїв розмежування предметної юрисдикції між судами: Велика Палата Верховного Суду у постанові від 13 лютого 2019 року по справі № 820/381/16 зазначила, що помилковим є застосування ст. 17 КАС і поширення юрисдикції

¹¹¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року у справі № 804/629/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75133438>

адміністративних судів на всі спори, стороною яких є суб'єкт владних повноважень, оскільки при вирішенні питання про розмежування компетенції судів щодо розгляду адміністративних і господарських справ не достатньо застосування виключно формального критерію – визначення суб'єктного складу спірних правовідносин (участь у них суб'єкта владних повноважень), натомість визначальною ознакою для правильного вирішення спору є характер правовідносин, з яких виник спір¹¹².

Крім зазначених вище критеріїв адміністративна юстиція має інші характерні риси, які вирізняють її з-поміж інших видів судових юрисдикцій, зокрема наявність так званих адміністративних елементів в її сутності, які виявляються в таких сферах діяльності:

- спеціальна організація адміністративної юстиції (самостійність, відокремленість адміністративних судів; кадрове забезпечення та спеціалізація суддів);
- особливий характер функціонування (схожість з адміністративним процесом, схожість і відмінність від інших юрисдикцій);
- специфіка правовідносин (публічно-правові).

На розбіжностях адміністративної та цивільної юрисдикцій наголошував також Конституційний Суд України у своєму рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами»: конституційний принцип спеціалізації, відповідно до якого утворено систему адміністративних судів, зумовив упровадження притаманного йому порядку судочинства. Цей порядок порівняно з цивільним судочинством має відмінності в процесуальних правах і обов'язках як осіб, які беруть участь у справі, так і суду в зборі та дослідженні доказів, що має забезпечити процесуальні можливості захисту прав, свобод та інтересів позивача в спорі із суб'єктом владних повноважень¹¹³.

¹¹² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80224284>

¹¹³ Рішення Конституційного суду України від 9 верес. 2010 р. № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10/ed20120115>

В адміністративному судочинстві на відміну від цивільного діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 71 КАС України), а також обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 71 КАС України), а в цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень (ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 60 ЦПК України). Крім того «суб'єкт владних повноважень має подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази в справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує зазначені документи та матеріали», а якщо такі приписи відповідач без поважних причин не виконує, то «суд вирішує справу на основі наявних доказів» (ч. 4, 6 ст. 71 КАС України). Цивільно-процесуальне законодавство не встановлює для суду таких повноважень.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України вирішуються адміністративними судами за вибором позивача, крім випадків, установлених цим Кодексом. Проте в цивільному судочинстві згідно зі ст. 109 ЦПК України суд розглядає позови за місцем проживання чи місцем перебування відповідача, крім випадків, зазначених у ст. 110.

Адміністративне судочинство передбачає вихід за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав людини, а також об'єднання в одне провадження кількох заявлених позивачем вимог, які за іншими законами належить розглядати в порядку різного судочинства (ч. 2 ст. 11, ч. 2 ст. 21 КАС України), що не допускається в цивільному судочинстві (ч. 1 ст. 11, ст. 16 ЦПК України).

У ч. 3 ст. 87 КАС України на відміну від ч. 3 ст. 79 ЦПК України не передбачено судових витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи, які сплачує позивач під час подання цивільного позову (ч. 5 ст. 119 ЦПК України).

В адміністративному судочинстві на відміну від цивільного судочинства фізична особа як позивач до суб'єкта владних повноважень має переваги щодо компенсації судових витрат, а на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (ч. 1, 5 ст. 94, ч. 3 ст. 105 КАС України).

На суттєвих відмінностях адміністративної юрисдикції від інших юрисдикцій наголошував також Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй Постанові № 8 від 20 травня 2013 року «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»: «Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди мають враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

- понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України;
- визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України;
- встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України);
- встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

Суди мають враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, ст. 28, 30 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI, ч. 4 та 5 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року № 606-XIV. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 трав. 2013 р. № 8.

Продемонстровані критерії та відмінності адміністративної юстиції від інших видів судочинства становлять собою яскравий приклад переваг адміністративного судочинства у сфері захисту будь-якої особи від свавілля органів державної влади та місцевого

самоврядування, гарантування прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративних правовідносин, здійснення ефективного судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, законністю у державному управлінні.

2.7. Категорії спорів, підсудних адміністративним судам¹¹⁴

Перелік категорій спорів, підсудних адміністративним судам, визначений у КАСУ, проте він може доповнюватися новими категоріями спорів за рішенням Верховної Ради України про внесення змін до означеного кодифікованого акта.

На момент ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року перелік категорій спорів був значно меншим, до нього були віднесені тільки основні категорії публічно-правових спорів, що дозволяли здійснити ефективний судовий захист від свавільних, незаконних рішень суб'єктів владних повноважень, оскаржити незаконне звільнення державних службовців.

На сьогодні ж юрисдикція адміністративних судів поширюється на значно ширше коло спорів у публічно-правовій сфері, до яких технічно віднесено низку нових категорій спорів, що пов'язується з виникненням нових правовідносин, а також технічним віднесенням до адміністративної юрисдикції чітко визначених категорій спорів, зокрема пов'язаних із реабілітацією жертв репресій.

Серцевину адміністративного судочинства за своїм призначенням становлять публічно-правові спори, у яких здійснюється захист *суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів приватних осіб від незаконних рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень*. Ця категорія спорів виникла ще наприкінці вісімнадцятого століття у Франції та дозволяла судовий захист порушених прав громадян в адміністративних судах. У сучасному адміністративному процесуальному законодавстві дістав значного розвитку процесуальний порядок розгляду

¹¹⁴ Авторка – Пухтецька Алла Альбертівна, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

та вирішення адміністративних справ в адміністративних судах та кожному громадянину гарантовано можливість оскаржити своє порушене суб'єктивне право до адміністративного суду. За цією категорією публічно-правових спорів здійснюється оскарження різних видів рішень суб'єктів владних повноважень, формалізованих та неформалізованих, у письмовій чи іншій формі ухвалених суб'єктом владних повноважень. У формулюванні підстав оскарження важливо звернути увагу на законодавчі підстави та межі повноважень суб'єкта владних повноважень, гарантовані Конституцією України та законодавством України межі реалізації суб'єктивних прав громадян. У цій категорії публічно-правовий спорів виявляється сутність адміністративного судочинства, її безпосередня спрямованість на захист прав, свобод, законних інтересів приватних осіб.

Інші категорії спорів, що визначені законодавцем в переліку спорів, підсудних адміністративним судам, можна розподілити (умовно) на три основні групи:

- 1) категорії спорів, пов'язані з оскарженням правозастосовних актів;
- 2) категорії спорів, пов'язані з публічно-правовими аспектами реалізації повноважень суб'єктами владних повноважень;
- 3) категорії спорів, технічно віднесені до юрисдикції адміністративних судів (але ці спори могли б бути і не віднесені до цієї юрисдикції, а зокрема, до економічних чи арбітражних судів, конституційного суду).

До першої групи належать спори, пов'язані з правозастосовною діяльністю уповноважених юрисдикційних органів, яких за чинним законодавством України дуже багато, тому будь-який правозастосовний акт, який, на думку суб'єкта, щодо якого він застосований, порушує його права, свободи, законні інтереси або неадекватно визначає адміністративне стягнення у вигляді, наприклад, завищеного розміру штрафу як фінансового адміністративного стягнення, може бути оскаржене до адміністративного суду. Це зручний спосіб оскаржити застосування щодо багатодітного батька значного штрафу або переглянути межі й підстави притягнення до адміністративної відповідальності в разі малозначності вчиненого діяння.

До другої групи належать низка категорій спорів, що стосуються перегляду ухвалених суб'єктами владних повноважень рішень щодо приватних осіб, державних службовців, порядку їх звільнення, накладення дисциплінарних стягнень тощо. У цій групі особливе значення мають спори про порядок проходження публічної служби, адже вони дозволяють переглянути підстави, спосіб звільнення, відсторонення особи від посади, відновити державного службовця, суддю на займаній посаді та забезпечити відшкодування моральної шкоди, виплату заробітної плати за період вимушеного прогулу. У цій групі категорій спорів також оскаржуються рішення різноманітних комісій, державних органів, ухвалених щодо громадян та які мають важливе значення в публічно-правовій сфері.

До третьої групи спорів, підсудних адміністративним судам, можна віднести виборчі спори, які, як уважають європейські дослідники, лише технічно належать до адміністративної юрисдикції і так само успішно могли б розглядатися в конституційному судочинстві, проте наразі існує воля законодавця забезпечити судовий перегляд оскаржуваних актів у виборчих спорів саме в адміністративних судах за процесуальними правилами цієї юрисдикції.

Окремо слід зазначити про те, що в Україні наявна велика кількість відмов громадянам у ухваленні звернень до адміністративних судів, що пов'язується з непідсудністю окремих спорів судам за формальними ознаками. Проте такий стан має бути виправлений з урахуванням європейського досвіду визначення підсудності публічно-правового спору, зокрема французького досвіду, який через посередництво Трибуналу конфліктів визначає обов'язки розгляду спору судом, правила якого найбільше наближені до нових правовідносин, які ще не дістали закріплення в законодавстві.

Отже, слід зробити висновок про значну динаміку розвитку категорій спорів, підсудних адміністративним судам в Україні, їх процесуальне оформлення та реалізацію в сучасних умовах з урахуванням стандартів гарантування рівних процесуальних засобів захисту прав сторін, що дозволяє і в подальшому розширювати компетенцію адміністративних судів з урахуванням нових публічно-правових категорій спорів.

2.8. Правила предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції та наслідки їх недотримання (порушення). Склад суду. Відводи¹¹⁵

У попередньому розділі нашої роботи ми розглянули питання судової юрисдикції в аспекті розподілу предметної юрисдикції судових справ між різними видами судочинства – цивільного, кримінального, господарського та адміністративного.

Інший аспект розподілу судової юрисдикції стосується внутрішнього поділу адміністративних справ за ознаками предметної (родової), інстанційної (функціональної) та територіальної (просторової) юрисдикції (або як раніше ухвалено називати підсудністю). Як зазначає В. Бевзенко, у КАС України у редакції 2017 р. ототожнено такі процесуальні категорії, як «адміністративна юрисдикція» і «підсудність адміністративних справ». У цьому нескладно перекоонатися, якщо звернути увагу на те, що у главі 2 «Адміністративна юрисдикція» розділі 1 «Загальні положення» поміщено статті, якими передбачено «адміністративну юрисдикцію» (ст. 19), «інстанційну юрисдикцію» (ст. ст. 22–24), «територіальну юрисдикцію (підсудність)» (ст. ст. 25–28). Тобто поняттям «адміністративна юрисдикція» охоплюються й адміністративна юрисдикція, і підсудність адміністративних справ.

Визначення компетентного суду для розгляду адміністративної справи провадиться залежно від таких критеріїв: предмет публічно-правового спору або його суб'єктний склад, територіальні межі юрисдикції певного суду, виконувані певною ланкою судової системи функції в розгляді справи¹¹⁶.

Сутність означеного аспекту розподілу адміністративних справ полягає в тому, що особа для того, щоб реалізувати своє право на

¹¹⁵ Автор – Ситников Олександр Федотович, кандидат юридичних наук, академік Академії АПН, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

¹¹⁶ Осадчий А. Підсудність адміністративних справ. Актуальні проблеми держави і права. 2011. <http://www.apdr.in.ua/v60/49.pdf>

захист прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної влади, має звернутися до компетентного адміністративного суду, уповноваженого законом на вирішення адміністративних спорів. Розподіл юрисдикцій (підсудності) адміністративних справ є важливою гарантією компетентного та своєчасного вирішення судом спірної ситуації між особою та суб'єктом публічної влади, що є запорукою ефективного й дієвого захисту порушених прав і відновлення правової справедливості.

У попередньому розділі зазначено, що визначальним критерієм розподілу предметної юрисдикції між різними судочинствами є предмет спору (приватно або публічно-правовий). У разі визначення предметної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ застосовується така категорія як предмет позову. Тобто адміністративні справи мають свій внутрішній поділ за критерієм предметної юрисдикції, що означає віднесення розгляду певних категорій справ до різних адміністративних судів, як судів першої інстанції.

Визначення процесуальним законодавством предметної юрисдикції адміністративних справ місцевим загальним судам як адміністративним судам передбачає, що до їхньої компетенції як до суду першої інстанції віднесено розгляд таких категорій адміністративних справ:

1) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;

- уточнення списку виборців;

- оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

- оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;
- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;
- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;
- продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;
- затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;
- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів;

5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років».

Окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи. Однак предметна підсудність певної категорії справ за ознаками предмета позову може бути визначена й іншими нормами – як КАСУ, так і нормами матеріального права.

Наступним критерієм внутрішнього розмежування юрисдикції адміністративних справ є інстанційна юрисдикція, яка визначається сукупністю правил, спрямованих на розмежування компетенції адміністративних судів у розгляді адміністративних справ залежно від розташування суду в ієрархії судових установ (першій, апеляційній, касаційній).

За правилами інстанційної юрисдикції, визначеними процесуальним законодавством, адміністративні справи вирішуються адміністративними судами як судами першої інстанції:

1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують всі адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч. ч. 2–4 ст. 22 КАС України.

2. Апеляційні адміністративні суди (ч. 2, 3 ст. 22, ч. 2 ст. 267, ч. 3 ст. 273, ч. 7 ст. 277 КАС України):

- справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (ч. 2 ст. 267) (окрім визначених частиною четвертою статті 22 КАС), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (ч. 7 ст. 277);

- справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені. ч. 3 ст. 273;

- спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Верховний Суд (ч. 4 ст. 22 КАСУ):

- справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму,

- справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України,

- справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Принцип інстанційності насамперед передбачає таку організацію судової системи, яка забезпечує право на перегляд рішень судів нижчої інстанції судом вищої.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які

перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Третьою ланкою в судовій системі адміністративних судів є Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

Таким чином, Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих адміністративних судів після їх перегляду в апеляційній порядку та рішення апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Ще одним із критеріїв розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від території, на яку поширюється їх діяльність, є територіальна юрисдикція (підсудність)

Територіальна юрисдикція (підсудність) відповідно до КАС України також поділяється на три види:

1. Основним пріоритетом при визначенні територіальної юрисдикції є принцип альтернативності вибору підсудності позивачем:

2. Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом (ч. 1 ст. 25 КАСУ).

3. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача (ч. 2 ст. 25 КАСУ).

Лише в разі відсутності в особи місця проживання (перебування) в Україні справу вирішує адміністративний суд за місцеперебуванням відповідача (абз. 2 ч. 1 ст. 25 КАСУ).

Чітко визначена територіальна підсудність передбачена лише в разі пред'явлення позову до особи:

- до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування;

- до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (ст. 26 КАС України);

Передбачено також виключну територіальну підсудність: «Адміністративні справи щодо оскарження нормативно-правових актів 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 щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель і рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їхня посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ».

Виключна підсудність може також установлюватись іншими нормами КАСУ та спеціальним законодавством або нормами матеріального права.

До різновиду виключної підсудності можна також віднести визначення підсудності справ, у яких однією зі сторін є суд або суддя.

За правилами статті 28 КАСУ, підсудність справи, у якій однією зі сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. Тобто в цьому разі підсудність визначається з урахуванням дискреційних повноважень суду вищої інстанції.

Однак підсудність справ, у яких однією зі сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності.

При порушенні інстанційної або територіальної юрисдикції (підсудності), як правило, передбачений такий спосіб усунення вказаного порушення, як передання на розгляд справи відповідному суду: 1) до початку розгляду справи по суті задоволено клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування); 2) при відкритті провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду; 3) після відкриття провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду; 4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи; 5) ліквідовано або з визначених законом підстав припинено роботу адміністративного суду, який розглядав справу; 6) однією зі сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду; 7) справа підлягає розгляду як зразкова у порядку, визначеному статтею 290 цього Кодексу.

2.8.1. Склад суду

Конвенційні стандарти розгляду будь-якої справи «судом, установленим законом» (ст. 6 Європейської Конвенції з прав людини) передбачає організацію судової системи країни лише за умови визначення її законами країни існування. Другий аспект вказаного принципу полягає в юрисдикційній площині, тобто суд має діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом,

і тільки у межах своєї компетенції. У контексті цього принципу інститут складу суду набуває великого значення для його розкриття.

Термін склад суду вживається в декількох значеннях. У широкому – це структура, внутрішня організація суду, особовий склад певного суду. У вузькому значення він використовується, коли потрібно визначити персональний склад суду для розгляду конкретної адміністративної справи (частина 1, 3 ст. 31 КАСУ).

Поняття склад суду також застосовується у випадку визначення кількісного складу суду: одноособовий або колегіальний склад суду (ст. ст. 4, 31 КАСУ).

За загальним правилом, передбаченим КАС України, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім установлених КАСУ випадків, розглядаються й вирішуються суддею одноособово. Разом із тим ч. 2 ст. 33 КАС України передбачено виключні випадки, зокрема адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), розглядаються й вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів

Кодексом також передбачена альтернативна можливість визначення кількісного складу суду для розгляду будь-якої справи залежно від категорії та складності колегіально у складі трьох суддів, крім справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється лише колегією у складі трьох суддів, у касаційному порядку перегляд здійснюється у складі трьох або більшої непарної кількості суддів. Аналогічними складами суду розглядаються й справи, які апеляційний адміністративний суд розглядає як суд першої інстанції, та справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції.

Водночас Кодексом передбачено випадки, коли перегляд судових рішень в касаційному порядку здійснюється судовою палатою Касаційного адміністративного суду (палатою), об'єднаною палатою Касаційного адміністративного суду (об'єднаною палатою) або Великою Палатою Верховного Суду (Великою Палатою). Положеннями

статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що до складу Великої Палати Верховного Суду входять 21 суддя, що обираються зі суддів Касаційних судів Верховного Суду строком на 3 роки та голова Верховного Суду.

Незмінність складу суду до кінця розгляду справи має фундаментальне значення для ефективного та справедливого розгляду справи в суді. Це означає, що справа, розгляд якої розпочато одним суддею чи колегією суддів, має бути розглянута цим самим суддею чи колегією суддів, за винятком випадків, які унеможливляють участь судді у розгляді справи. (ч. 13 ст. 31 КАСУ)

Незмінність складу суду також застосовується в разі перегляду рішень за нововиявленими обставинами. Однак незмінність складу суду в такому випадку здійснюється тим самим складом суду, який ухвалив рішення, що переглядається, якщо справа розглядалася суддею одноособово або у складі колегії суддів. Якщо такий склад суду сформувати неможливо, суддя або колегія суддів для розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами визначається в порядку, встановленому частиною першою цієї статті.

Перегляд судових рішень за виключними обставинами також здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів чи Великою Палатою Верховного Суду. Усі питання, що виникають під час колегіального розгляду адміністративної справи, вирішуються більшістю голосів суддів, а при ухваленні рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Голова судового засідання голосує останнім. Якщо суддя не згоден із судовим рішенням, ухваленим за наслідками розгляду адміністративної справи, він може письмово викласти окрему думку, яка потім приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Судочинство, яке здійснюється з порушенням процесуального порядку визначення складу суду, вважається відправленням правосуддя неповноважним складом суду і належить до безумовних підстав перегляду судових рішень.

Сумним прикладом порушення складу суду, визначеним законом, може бути висновок ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти

України», де Європейський суд, оцінюючи доводи заявника щодо порушення принципу «суду, встановленого законом» (у контексті розгляду його справи судовою палатою ВАСУ, особистий склад якої був сформований Головою ВАСУ, який обіймав на той час адміністративну посаду без належних правових підстав), зазначив: «фраза «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на склад колегії у кожній справі (див. також: ухвалу щодо ухвалення від 4 травня 2000 р. у справі «Бускаріні проти Сан-Маріно» (Buscarini v. San Marino), заява № 31657/96, та «Посохов проти Росії» (Posokhov v. Russia), заява № 63486/00, п. 39, ECHR2003-IV).

Отже, суворе дотримання процесуального порядку визначення складу суду є важливою умовою ефективного, справедливого та неупередженого розгляду таким складом адміністративної справи.

2.8.2. Відводи

Важливим аспектом конвенційного принципу «розгляду справи незалежним і безстороннім судом» є інститут відводів у судовому процесі.

Відвід – це правовий інститут, тобто сукупність норм, що забезпечують об’єктивність і неупередженість осіб, які беруть участь у судовому розгляді справи, та мають забезпечити виконання процесуальних вимог та іншого законодавства, що визначає, які особи і за яких обставин не можуть брати участь в адміністративному процесі¹¹⁷.

Відповідно до вимог п. 2 частини 3 статті 317 КАСУ якщо в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і підстави його відводу, визнані судом апеляційної інстанції обґрунтованими, вважаються підставами для скасування судового рішення, якщо апеляційну скаргу обґрунтовано такою підставою.

Отже, відвід судді можна схарактеризувати як один із механізмів, що забезпечує законність та обґрунтованість рішень і спрямований

¹¹⁷ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

на забезпечення розгляду справи від впливу на суд різних зовнішніх чинників.

Інститут відводу (самовідводу) застосовується до двох категорій суб'єктів судового процесу – судді та іншої групи учасників (секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач).

Відводи судді або учасника судового процесу також розподіляються залежно від ініціатора такої заяви: самовідвід – за наявності підстав, зазначених у статтях 36–38 КАСУ, суддя, секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач зобов'язані заявити самовідвід (ч. 1 ст. 39 КАСУ) та відвід за ініціативою учасника справи (ч. 2 ст. 39 КАСУ). Підстави відводу судді також розподіляються на два види заборони участі судді в розгляді справи – неможливості брати участі в розгляді адміністративної справи (стаття 36 КАСУ) й умови недопустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи (стаття 37 КАСУ).

У статті 36 КАС України визначено, що суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи й підлягає відводу (самовідводу): 1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в певній справі; 2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи; 3) 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 учасників судового процесу, або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу; 4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді; 5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, що встановлений статтею 31 цього Кодексу.

На практиці найбільш складними для застосування є підстави, визначені в п. 4 вказаної статті КАСУ: за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді.

Для задоволення відводу за об'єктивним критерієм мають бути не щонайменші сумніви одного з учасників справи, а достатні підстави вважати, що суддя не є безстороннім або що йому бракує неупередженості під час розгляду справи¹¹⁸.

Згідно із правовою позицією, висловленою Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в ухвалі по справі № 826/11409/17, головна мета відводу – гарантування безсторонності суду, зокрема щоб запобігти упередженості судді (суддів) під час розгляду справи. Безумовно, сторони можуть побоюватися, що суддя є небезстороннім, але вирішальним є те, чи можна вважати такі побоювання об'єктивно обґрунтованими.

Верховний Суд звертає увагу на те, що стандарт безсторонності ґрунтується насамперед на тому, що судді мають розглядати справи на основі фактів і згідно із законом, без жодних обмежень, неналежного впливу, спонукання, тиску, погроз чи втручань, прямих чи непрямих, з будь-чийого боку або з будь-якої причини. Також неупередженість стосується способу мислення або ставлення суду до питань і сторін у конкретній справі. Тож слово «неупереджений» передбачає виключення (усунення) розумних та обґрунтованих сумнівів щодо упередженості судді, як реальної, так і суб'єктивної.

Саме тому не може бути підставою для відводу судді заява, яка містить тільки припущення про існування відповідних обставин, не підтверджених належними і допустимими доказами.

Крім того суддя підлягає відводу (самовідводу) за наявності обставин, установлених статтею 37 КАС України щодо неприпустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи: суддя, який брав участь у розгляді справи в суді будь-якої інстанції, не має права брати участь у судовому розгляді іншої інстанції. Крім того однією з підстав неприпустимості повторної участі судді в розгляді справи є скасування судом вищої інстанції попереднього рішення або ухвали про закриття провадження у справі, зокрема і в розгляді справи за нововиявленими обставинами. Також суддя, який брав участь у врегулюванні спору у справі за участю судді, не може брати участь у розгляді цієї справи по суті або перегляді будь-якого

¹¹⁸ Ухвала Великої Палати Верховного Суду у справі № 908/137/18.

ухваленого в ній судового рішення, зокрема в розгляді цієї справи за нововиявленими обставинами. А суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої, апеляційної, касаційної інстанцій, не може брати участь у розгляді заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами в цій справі, крім перегляду рішення, в якому встановлено порушення Україною міжнародних зобов'язань.

За процесуальними нормами та за наявності обґрунтованих підстав, які унеможливають розгляд справи суддею, суд розглядає це питання за відповідною заявою учасника справи або за заявою самого судді (про самовідвід). Якщо суд доходить висновку про необґрунтованість заявленого відводу, і заява про такий відвід надійшла до суду за три робочі дні (або раніше) до такого засідання, вирішення питання про відвід здійснюється суддею, який не входить до складу суду, що розглядає справу, і визначається в порядку, встановленому частиною першою статті 31 КАСУ. Такому судді не може бути заявлено відвід.

Якщо заява про відвід судді надійшла до суду пізніше, ніж за три робочі дні до такого засідання, така заява не підлягає переданню на розгляд іншому судді, а питання про відвід судді вирішується судом, що розглядає справу.

За неможливості розглянути справу цим судом справа передається до суду відповідної інстанції, найбільш територіально наближеного до цього суду, та вирішується не пізніше десяти днів із дня надходження заяви про відвід. Суддя, якому передано на вирішення заяву про відвід, вирішує питання про відвід у порядку письмового провадження, або за ініціативою суду – у судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

Наслідками задоволення заяви про відвід або самовідвід судді, який розглядає справу одноособово, є те, що адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді іншим суддею, який визначається в порядку, встановленому частиною першою статті 31 цього КАСУ. У разі задоволення відводу (самовідводу) одному із суддів або всьому складу суду, якщо справа розглядається колегією суддів, адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді з тим самим кількісним складом колегії суддів без

участі відведеного судді або іншим складом суддів, який визначається в порядку, встановленому частиною першою статті 31 цього Кодексу.

Якщо після задоволення відводів (самовідводів) неможливо утворити новий склад суду, за розпорядженням голови суду справа передається до іншого адміністративного суду в порядку, встановленому статтею 29 КАСУ.

2.9. Докази та доказування. Засоби доказування¹¹⁹

Відповідно до частини першої статті 72 КАС України «доказами» в адміністративному судочинстві є будь-які відомості, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи¹²⁰.

Таким чином, відповідно до законодавчого визначення дефініції цього поняття можливо навести такі риси цієї категорії: 1) докази – конкретні аргументи, тобто відомості, показники, потрібні для ознайомлення з ким-, чим-небудь, для характеристики когось, чогось або для певних висновків, рішень¹²¹; 2) на їх підставі суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), тобто не факти, не обставини, а відомості про факти; 3) вони можуть як обґрунтовувати вимоги, так і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, тобто ці фактичні відомості мають безпосередню приналежність загалом до справи, що розглядається; 4) наявність або відсутність цих даних є єдиною підставою для ухвалення юридично важливого рішення та правильного вирішення справи.

¹¹⁹ Автори – Ситников Олександр Федотович, кандидат юридичних наук, академік АПН, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці»; Правоторова Ольга Михайлівна, член АПН, доктор юридичних наук, професор кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету; Риженко Ірина Миколаївна, академік АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету.

¹²⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

¹²¹ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/dani>

Обґрунтування послідовності визначення та процедури отримання доказів міститься в параграфі 1 «Основні положення про докази» глави 5 КАС України (ст. ст. 72–90), де законодавець визначає послідовність установлення доказів, особливості дотримання процесуального порядку при їх отриманні, дослідженні й оцінюванні змісту та процесуальної форми доказів. Так, ч. 2 ст. 72 КАС України визначає, що ці дані як докази можуть установлюватися такими засобами: 1) письмовими, речовими і електронними доказами; 2) висновками експертів; 3) показаннями свідків. Також частиною другою цієї статті Кодексу визначено особливості встановлення наявності або відсутності обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку.

Розглянемо більш детально вищевказані засоби доказування. Найбільше значення у правозастосовній діяльності взагалі та при застосуванні адміністративних норм зокрема мають письмові докази.

Письмовими доказами є документи (крім електронних), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору (ч. 1, ст. 94 КАСУ України). У той же час законодавець підкреслює, що «Письмові докази подаються в оригіналі або в належним чином засвідчені копії відповідного документа, якщо інше не визначено цим Кодексом. Якщо для вирішення спору має значення лише частина документа, подається засвідчений витяг з нього. Учасники справи мають право подавати письмові докази в електронних копіях, посвідчених електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до закону. Електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом. Копії документів вважаються засвідченими належним чином, якщо їх засвідчено в порядку, встановленому чинним законодавством. Учасник справи, який подає письмові докази в копіях (електронних копіях), має зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу. Учасник справи підтверджує відповідність

копії письмового доказу оригіналу, який знаходиться у нього, своїм підписом із зазначенням дати такого засвідчення. Якщо подано копію (електронну копію) письмового доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал письмового доказу. Якщо оригінал письмового доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги. Документи, отримані за допомогою факсимільного чи інших аналогічних засобів зв'язку, ухвалюються судом до розгляду як письмові докази у випадках і в порядку, які встановлені законом або договором. Іноземний офіційний документ, що підлягає дипломатичній або консульській легалізації, може бути письмовим доказом, якщо він легалізований у встановленому порядку. Іноземні офіційні документи визнаються письмовими доказами без їх легалізації у випадках, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» (ч. ч. 2–8 ст. ст. 94 КАСУ України). У цьому разі законодавець вживає поняття «письмовий доказ» і «документ» як два самостійних поняття, які не слід ототожнювати, адже на сьогодні є безліч способів фіксації і здобуття інформації, і тому віднесення до письмових доказів тільки документів було б неправильним.

Сутнісні аспекти письмових доказів вдало проаналізовано Я. Калмиковою¹²², яка дійшла висновку, що *письмовими доказами* є інформація, яка передається за допомогою знаків (літер, цифр тощо), схем.

При визначенні поняття «документ» за основу візьмемо кількayo законодавчих визначень. *Документ* – матеріальний носій, що містить інформацію та основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі¹²³ (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію»). Документ – матеріальна форма одержання, зберігання, використання й поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або

¹²² Калмикова Я. Сутнісні аспекти письмових засобів доказування в адміністративному судочинстві. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3936/1/Kalmykova_283.pdf

¹²³ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

іншому носієві¹²⁴ (ст. 1 Закону України «Про обов'язковий примірник документів»). При цьому варто згадати і про Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях»¹²⁵, яким визначено єдині вимоги щодо створення управлінських документів і роботи зі службовими документами, їх формами та реквізитами.

Ураховуючи зміст вищезазначених документів, ми дійшли висновку, що документ – це офіційно засвідчена інформація, зафіксована на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носієві інформації, що одержаний чи створений установою (державним органом, органом місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності) у процесі її діяльності та має відповідні реквізити, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

Із цього приводу можна визначити, що зміст поняття «письмовий доказ» значно ширше і вміщує в себе зміст поняття «документ».

Нормативне закріплення змісту поняття «речовий доказ» здійснено в ст. 96 КАСУ, де визначено, що «Речовими доказами є предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцеперебуванням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для справи». Загалом, виходячи з концепції цивільного права, найпоширенішим визначенням поняття «речі» є усе те, що об'єктивно існує та за допомогою чого можна задовольнити ту чи іншу потребу і з приводу чого виникають цивільні правовідносини. Відповідно до ст. 179 ЦК «речі» – це предмети матеріального світу, щодо яких можуть виникати цивільні права та обов'язки¹²⁶. На сьогодні класифікація речей у цивільному

¹²⁴ Про обов'язковий примірник документів : Закон України від 09.04.1999 № 595–XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595–14#Text>

¹²⁵ Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736–15#Text>

¹²⁶ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435–15#Text>

праві проводиться за різними критеріями, що має у свою чергу як теоретичне, так і практичне значення.

Юридична класифікація речей переважно ґрунтується на їх природних властивостях чи суспільному значенні й зумовлює поведінку суб'єктів права щодо речей конкретного виду.

На сьогодні існує така класифікація речей на види: рухомі та нерухомі; індивідуально визначені та родові; споживні та неспоживні; подільні та неподільні; головні та приналежності; продукція, плоди та доходи; тварини (на них поширюється правовий режим речі, крім випадків встановлених законом); гроші; валютні цінності та цінні папери. Речовими доказами або річ як доказ, в адміністративному процесі є предмети матеріального світу, які своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням, зовнішнім виглядом, іншими ознаками служать для суду джерелом відомостей про обставини справи. Вони можуть досліджуватися як у залі судового засідання, так і в місці їх перебування. На підставі аналізу змісту статей 96–98 КАСУ можна дійти висновків, що як «речові докази» в адміністративному процесі залежно від можливостей пересування у просторі без втрати цільового призначення – це можуть бути речі як рухомі, так і нерухомі. Якщо мова йде про рухому річ, то речові докази до набрання рішенням суду законної сили зберігаються в матеріалах справи або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду.

Речові докази, які не можуть бути доставлені до суду, зберігаються за місцем їх перебування. При цьому складові елементи та стан «речових доказів» мають бути докладно описані у протоколі огляду і за потреби та можливості їх суттєві особливості сфотографовані або зафіксовані у відеозапису або в інший подібний спосіб, після чого вони підлягають опечатуванню. Протоколи огляду та зображення речового доказу додаються до матеріалів справи (ч. 2 ст. 97 КАСУ).

Залежно від оборотоздатності в цивільному обігу існують речі які вільно обертаються, обмежено обігоздатні та вилучені з цивільного обігу. Після огляду та дослідження речових доказів судом, які вільно обертаються в цивільному обігу вони повертаються особам, які їх надали, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи. В інших

випадках речові докази повертаються особам, від яких вони були одержані, після набрання судовим рішенням законної сили (ч. 1 ст. 98 КАСУ). Речові докази, які є об'єктами, що вилучені з цивільного обігу або обмежено обігоздатні, передаються особам, які відповідно до закону мають право ними володіти. За клопотанням державних експертних установ такі речові докази можуть бути передані їм для використання в експертній та науковій роботі в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 98 КАСУ).

У той же час слід визнати, що речові докази в адміністративному процесі використовуються не часто. Найчастіше це випадки дослідження письмових доказів як речових доказів, а саме при підрубленні відтисків, печаток, штампів, підписів, різниці у видах печаток, при недостатній чіткості дрібних деталей малюнків та тексту, зміна загальних розмірів відтиску печатної форми за рахунок недотримання масштабів тощо. При цьому слід наголосити, що відмінність речових доказів від письмових криється в об'ємі інформації, яку вони відображають та транслують суду. У письмових доказах інформація передається за допомогою знаків (цифр, букв тощо), у той час як у речових доказах інформація міститься у вигляді зміни документів. Залежно від цілі, що переслідується при підрубці документа, кваліфікації і технічних можливостей виконавця, підрубка може бути частковою або повною. Тобто в першому випадку вони свідчать про факти, що цікавлять суд своїм змістом, а у другому – незвичайними, специфічними моментами відображення інформації (наприклад, через зміну зовнішнього вигляду, сліди на поверхні документа та ін.).

Суцільна діджиталізація, що відбувається в суспільстві, та запровадження у зв'язку з цим електронного документообігу об'єктивно зумовили включення до КАСУ електронного виду доказу.

Електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі.

Такі дані можуть зберігатися зокрема на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема в мережі Інтернет) (ч. 1 ст. 99 КАСУ).

«Нині електронні докази в адміністративному процесі скоріше рідкість, ніж правило» – з інтерв'ю в «Юридичній практиці»¹²⁷. У цьому контексті відзначено проблемні питання, які виникають на практиці при використанні електронних доказів. У свою чергу це свідчить про наявність прогалин і потребу законодавчого врегулювання цих питань. Зупинимось на деяких питаннях електронних доказів¹²⁸ з метою їх обговорення.

Як убачається, окреслюючи зміст поняття «електронні докази», законодавець зосередився на формі подання інформації та значно розширив визначення електронних доказів порівняно з письмовими. У той же час, на нашу думку, сьогодні край важливою є потреба чіткого законодавчого врегулювання значної кількості питань, пов'язаних із цим явищем. Одним із таких питань є законодавче визначення процедури переведення паперових документів в їх електронні формати в системі діловодства суду. Якщо електронні докази – це швидше рідкість у судовому процесі, то переведення паперового документа в електронний (а законодавцем цей процес жодним чином не закріплено) – щоденне нагальне питання роботи кожного суду. Крім того залишається відкритим питання щодо дослідження, наприклад, бази даних, поданих до суду як електронні докази. Це може бути велика за обсягом інформація, для читування якої часто треба застосовувати сторонні програми. Ще одним із не врегульованих питань залишаються випадки, коли вручення копій доказів іншій стороні передбачено, але неможливо через встановлення обмежень доступу до таких документів. Крім наведених законодавцем, не визначено порядок збирання та забезпечення доказів у електронній формі, способи їх дослідження, процедури встановлення особи, відповідальної за розміщення інформації

¹²⁷ Про електронні докази в адміністративному судочинстві – інтерв'ю судді Руслана Арсірія для «Юридичної практики». URL: <http://oask.gov.ua/node/4524>

¹²⁸ Там само.

(ідентифікації). Тобто, оскільки законодавець обмежився загальними принципами застосування такого виду доказів, на практиці виникає чимало питань щодо їх використання – від суто технічних до юридичних.

Таким чином, на нашу думку, слід визначити, що першочергового вирішення потребує нормативне закріплення чіткого порядку поводження з електронними документами як однією зі складових частин доказування.

З цього приводу визначається, що потрібно чітко закріпити в нормативних документах властивості, можливості транспортування, особливості переведення електронної версії документа в паперову й навпаки. Це має бути сталий алгоритм роботи, зрозумілий усім – як учасникам процесу, так і суддям і працівникам судів. А вже на цьому фундаменті слід проводити далі роботу з електронними доказами¹²⁹.

Отже, на сьогодні питань щодо роботи з електронними доказами багато, і вони потребують негайного вирішення законодавцем. Варто сказати, що в Україні з 2017 року діє Закон України «Про електронні довірчі послуги»¹³⁰, який визначає правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації, та Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»¹³¹, що встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів в Україні, які варто брати до уваги при формуванні та оцінці електронних доказів.

На сьогодні КАСУ закріпив, що електронні докази, які подаються в оригіналі або в електронній копії, мають бути засвідчені електронним підписом, дорівняним до власноручного підпису згідно із Законом України «Про електронні довірчі послуги». Учасник справи, який подає копію електронного доказу, має зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу. Якщо подано копію (паперову копію) електронного доказу, суд за клопотанням

¹²⁹ Арсірій Р. Цит. Праця.

¹³⁰ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>

¹³¹ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал електронного доказу. Якщо оригінал електронного доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги (ст. 99 КАСУ). Зберігання та повернення оригіналів електронних доказів регулюється сотою статтею КАСУ. Оригінали або копії електронних доказів зберігаються у суді в матеріалах справи. За заявою особи, яка надала суду оригінал електронного доказу на матеріальному носії, суд повертає такий матеріальний носій, на якому міститься оригінал доказу, і цій особі після дослідження вказаного електронного доказу, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, або після набрання судовим рішенням законної сили. У матеріалах справи залишається засвідчена суддею копія електронного доказу або витяг з нього.

Таким чином, слід визначити, що вивчення питання «електронних доказів» є актуальним та перспективним, адже в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки¹³² закладено розвиток електронного судочинства з урахуванням світових стандартів у сфері інформаційних технологій, його інтегрування у національну інфраструктуру електронного врядування, зокрема і через запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду та інших сервісів електронного судочинства; впровадження сучасного електронного діловодства в суді, електронного ведення справ, електронних комунікацій із судом, кабінету судді та кабінету учасника процесу тощо.

Розглядаючи показання свідків як джерело доказів, неодмінно треба враховувати його правовий статус. Відповідно до ст. 65 КАСУ як свідок в адміністративній справі судом може бути викликано будь-яку особу, якій відомі обставини, що належить з'ясувати у справі. Особу, яку викликають як свідка, зобов'язана з'явитися до суду та дати правдиві показання про відомі їй обставини, або в режимі

¹³² Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>

відеоконференції за однією з умов: 1) за відсутності заперечень учасників справи; 2) із дозволу суду, якщо свідок не може з'явитися до суду через хворобу, похилий вік, інвалідність або з інших поважних причин, про що потенціальний свідок зобов'язаний завчасно повідомити про це суд.

Як процесуальна особа, свідок має право давати показання рідною мовою або мовою, якою він володіє, користуватися письмовими записами тощо. У той же час свідок може законно відмовитись від надання показань лише у випадках, прямо передбачених Конституцією та законами України. Зокрема згідно зі ст. 63 Конституції України кожному громадянину України гарантовано право відмовитись давати показання щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Аналогічні положення було конкретизовано і в КВАП – статті 67, за якою «1. Свідок, який з'явився на вимогу суду, не має права відмовитися від давання показань, крім показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, над якою встановлено опіку чи піклування, член сім'ї або близький родич цих осіб), які можуть тягнути юридичну відповідальність для нього або таких членів сім'ї чи близьких родичів. 2. Свідок, який з'явився на вимогу суду, та відмовляється давати показання, зобов'язаний повідомити причини відмови». Також законодавець наклав заборону на допит осіб як свідків, установлених ст. 66 КАСУ.

Зазначена особа має право на компенсацію витрат, пов'язаних із викликом до суду. Тобто свідку у зв'язку з викликом до суду відшкодовуються витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та наймом житла, а також виплачується компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять.

Показаннями свідка є повідомлення суду про відомі йому обставини, які мають значення для справи згідно з ч. 1 ст. 91 КВАП. Якщо свідок не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини, або його показання ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, і ці особи не можуть бути допитані через відсутність

можливості з різних причин, показання свідка не може сприйматися як доказ, якщо ці показання не підтверджуються іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами КАСУ.

Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи мають бути також допитані.

Ініціювати надання показань свідком може суд або учасники справи. У той же час слід зазначити, що законодавець, на жаль, не дає чіткого визначення цієї процедури. Так, згідно з ч. 2 ст. 65 КАСУ «Свідок викликається в судове засідання з ініціативи суду або учасників справи. Учасник справи, заявляючи клопотання про виклик свідка, має зазначити його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби та обставини, щодо яких він може дати показання», відповідно до ч. 1 ст. 92 КАСУ «Виклик свідка здійснюється за заявою учасника справи», частина 2 цієї ж статті передбачає що у заяві про виклик свідка зазначаються його ім'я, місце проживання (перебування) або місце роботи, обставини, які він може підтвердити. Отже, процедура виклику свідків у судове засідання має бути унормована однією статтею – 92 КАСУ – з розширенням кола учасників, які можуть ініціювати показання свідків, а саме судом.

Заява про виклик свідка має бути подана до або під час підготовчого судового засідання, а якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження – до початку першого судового засідання у справі.

В ухвалі про відкриття провадження у справі або в іншій ухвалі, якою суд вирішує питання про виклик свідка, суд попереджає свідка про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду.

Із власної ініціативи можуть бути допитані як свідки про відомі обставини, що мають значення для справи сторони, треті особи та їхні представники, якщо інше не встановлено КАСУ.

Відповідно до положень КАСУ як допоміжний документ, який має консультаційний характер і не є доказом, є висновок експерта у галузі права, який можуть подати учасники справи.

При цьому зміст такого висновку може стосуватися лише двох питань: 1) застосування аналогії закону чи аналогії права; 2) змісту

норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі (ст. 112 КАСУ).

У розгляді справи суд іноді потребує допомоги різних фахівців. Тому ч. 2 ст. 101 КАСУ передбачає, що предметом висновку експерта може бути дослідження обставин, які входять до предмета доказування та встановлення яких потребує наявних у експерта спеціальних знань. Сам термін «висновок експерта» закріплено як «докладний опис проведених експертом досліджень, зроблені у їх результаті висновків та обґрунтованих відповідей на запитання, поставлені перед експертом, складений у порядку, визначеному законодавством» (ч. 1 ст. 101 КАСУ). До нормативно-правових актів з питань експертної діяльності насамперед належить Закон України «Про судову експертизу»¹³³. Також з метою удосконалення положень нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності Міністерство юстиції України видало наказ «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності»¹³⁴.

У висновку експерта зазначаються: 1) коли, де, ким (ім'я, освіта, спеціальність, а також за наявності – свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, вчене звання, посада експерта), на якій підставі була проведена експертиза, хто був присутній при проведенні експертизи, питання, що були поставлені експертові, які матеріали експерт використав. Інші вимоги до висновку експерта можуть бути встановлені законодавством. 2) має бути зазначено, що він попереджений (обізнаний) про відповідальність за завідомо неправдивий висновок, а у випадку призначення експертизи судом – також про відповідальність за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. 3) якщо під час підготовки висновку експерт установить обставини, що мають значення для справи, з приводу яких йому не

¹³³ Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>

¹³⁴ Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності : наказ Міністерства юстиції України від 10.06.2021 № 2117/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0792-21#Text>

були поставлені питання, він має право включити до висновку свої міркування про ці обставини.

Висновок експерта викладається в письмовій формі і приєднується до справи. Суд має право за заявою учасників справи або з власної ініціативи викликати експерта для надання усних пояснень щодо його висновку.

Висновок експерта може бути наданий на замовлення учасника справи або на підставі ухвали суду про призначення експертизи. В ухвалі суд зазначає підстави проведення експертизи, питання, з яких експерт має надати суду висновок, особу (осіб), якій (яким) доручено проведення експертизи, перелік матеріалів, що надаються для дослідження, та інші ці, які мають значення для проведення експертизи. Якщо суд доручає проведення експертизи кільком експертам чи експертним установам, суд в ухвалі призначає провідного експерта або експертну установу. Ухвала про призначення експертизи направляється особам, яким доручено проведення експертизи, та учасникам справи. Об'єкти та матеріали, що підлягають дослідженню, направляються особі, якій доручено проведення експертизи (провідному експерту або експертній установі). У разі потреби суд може заслухати експерта щодо формулювання питання, яке потребує з'ясування, та за його клопотанням дати відповідні роз'яснення щодо поставлених питань. Суд повідомляє учасників справи про вчинення зазначених дій, проте їх неявка не перешкоджає вчиненню цих дій. В ухвалі про призначення експертизи суд попереджає експерта про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок та за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Також проведення експертизи можливо і на замовлення учасників справи в порядку ст. 104 КАСУ.

Висновок експерта для суду не має заздальгідь встановленої сили й оцінюється судом разом з іншими доказами за правилами, встановленими статтею 90 КАСУ. Відхилення судом висновку експерта має бути мотивованим у судовому рішенні.

Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань.

При цьому потрібно пам'ятати, що істина в процесі може бути тільки об'єктивною та незалежною, і в той же час її об'єктивність є результатом суб'єктивної діяльності відповідної особи.

Питаннями дослідження процесу доказування займається наука теорії доказів, яка є частиною наукового процесу і предметом якої є вивчення процесу доказування в різних галузях правозастосування, його методологічного та правового аспектів, пов'язаних із процесом доказування понять, правових властивості доказів, їх приналежність, допустимість, предмет та межі доказування, теоретичне та практичне значення класифікації доказів, тощо.

Взагалі в науці про доведені (пізнані) обставини, факти використовуються досягнення різних наук, зокрема логіки, психології, психіатрії, важливу роль у розвитку теорії доказів також відіграє вивчення національної судової практики та застосування практики Європейського суду з прав людини¹³⁵.

Теорія доказів розкриває зміст пізнавальної діяльності в судовому процесі з урахуванням встановлених законом процесуальних правил, вказує шляхи перевірки законного і правильного отримання доказів, умови формування достовірних висновків по справі.

Таким чином, слід визначити, що відповідно до ч. 2 ст. 73 КАСУ предметом доказування є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення.

З цього приводу зазначаємо, що процес доказування – це логічний процес, за допомогою якого суд доходить висновку про наявність або відсутність певних фактів, явищ, дій, відносин, зв'язків тощо.

Сторони й інші учасники процесу мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження відповідних вимог або заперечень. У той же час суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування.

За визначенням В. Шкарупи, головною функцією будь-яких доказів, зокрема і юридичних, є пояснити та обґрунтувати рішення,

¹³⁵ Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html>

які ухвалюються, через встановлення об'єктивної істини. Поряд із цим юридичні докази мають специфічні риси. Передусім вони спрямовані на встановлення обставин юридичної справи. Ними користуються уповноважені та зацікавлені особи, установлюючи ті фактичні обставини, які покладають в основу відповідних процесуальних рішень у юридичних справах¹³⁶.

2.9.1. Предмет доказування. Обов'язок доказування

У ст. 73 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. Предметом доказування є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи й підлягають встановленню в ухваленні судового рішення. Сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування¹³⁷.

Слід зазначити, що М. Штефан указує, що докази мають входити до складу підстав позову або підстав заперечень проти нього і характеризуватися значущістю фактів для визначення спірних правовідносин і зумовленістю цих фактів нормами матеріального права¹³⁸.

Значення наведених думок науковців і положень Кодексу адміністративного судочинства України зводиться до того, що докази – це факти, фактичні дані й засоби доказування обставин у конкретній справі. Звідси випливає, що факт постає реальною конкретною подією, яка усвідомлюється як подія минулого, що мала свої наслідки, які у свою чергу постають перед нами як сукупність залишених нею слідів.

В. Горшеньов, вивчаючи проблему доказування, визначав останнє в традиційному аспекті як специфічну діяльність

¹³⁶ Шкарупа В. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : монографія. Київ : Українська академія внутрішніх справ, 1995. С. 92

¹³⁷ Шкарупа В. Цит. праця.

¹³⁸ Штефан М. Цивільне процесуальне право України : підручник. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре». 2005. С. 291.

уповноважених суб'єктів щодо оперування доказами, які стосуються розгляду справи¹³⁹.

Продовжуючи дослідження слід вказати, що В. Кройтор судовим доказуванням уважає діяльність учасників процесу при визначенні ролі суду в наданні, збиранні, дослідженні й оцінюванні доказів із метою встановлення обставин справи. Іншими словами, при визначенні поняття «судове доказування» вчений бере до уваги стадії судового доказування, підкреслюючи головну роль суду в цій процедурі¹⁴⁰.

У своїх працях В. Комаров розглядає доказування як основну частину процесуальної діяльності, спрямовану на одержання об'єктивних даних, необхідних для виконання завдань цивільного судочинства. Він цілком обґрунтовано закладає у трактування терміна «доказування» значення цієї діяльності та її мету. До структури судового доказування вчений включає збирання доказів, їх дослідження й оцінювання доказів¹⁴¹.

Предмет доказування складається з обставин, які мають значення для справи і які потрібно довести для її вирішення. Факти, що входять у предмет доказування, можна класифікувати на основні матеріально-правові факти; допоміжні факти (факти, установлення яких потрібне для винесення окремої ухвали); процесуальні факти, що мають значення для завершення справи; перевірочні факти¹⁴².

Установлення предмета доказування є завданням адміністративного суду, який під час розгляду справи визначає відомості, які потрібно встановити для вирішення публічного спору, з'ясовує їх достатність, усебічно досліджує та оцінює, а в разі потреби – забезпечує їх витребування за власною ініціативою. Крім того межі предмета доказування визначаються також процесуальними діями сторін у процесі доказування. Остаточна форма доказів може бути обговорена лише після того, як суд увійде до нарадчої кімнати для складання судового рішення, коли буде зібрано всю сукупність

¹³⁹ Горшенев В. Теория юридического процесса : учеб. Харьков : Вища шк., 1985. С. 109.

¹⁴⁰ Кройтор В. Гражданский процесс : учеб. пособ. Харьков : Эспада, 2006. С. 92.

¹⁴¹ Комаров В. Доказування та докази в цивільному судочинстві : текст лекцій. Харків : Укр. юрид. акад., 1991. С. 3.

¹⁴² Науково-практичний коментар до статті 70 Кодексу адміністративного судочинства України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KK003107>

фактичних даних, які мають значення для справи. Це свідчить про те, що «належність» як обов'язкова властивість доказів характеризує взаємозв'язок відомостей, що становлять його зміст, з обставинами, які підлягають доказуванню в адміністративній справі. Кожна особа, яка бере участь у справі, має довести ті обставини, які є предметом доказування. Ті факти та обставини, які не підлягають доказуванню, не можуть бути доказами.

Доказування в адміністративному процесі Е. Демський тлумачить як виявлення, збирання, закріплення, перевірку й оцінювання інформації про фактичні ці, на підставі яких суд, орган владних повноважень, уповноважена посадова особа встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного й об'єктивного розгляду й вирішення адміністративної справи¹⁴³.

На відміну від кримінального закріплення презумпції невинуватості (ч. 2 ст. 2 Кримінального кодексу України)¹⁴⁴, в адміністративному процесі аналіз зазначених норм дозволяє стверджувати про наявність презумпції правомірності дій позивача, суб'єкта звернення, заінтересованої особи, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, вимоги яких визнаються правомірними, поки інше не буде доведено у результаті розгляду та вирішення адміністративної справи.

Проте презумпція вини не є абсолютною. У всіх випадках суд зобов'язаний ухвалити справедливе і правосудне судові рішення на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджене тими доказами, які були досліджені у судовому засіданні (ч. 3 ст. 159 Кодексу адміністративного судочинства України).

Згідно з ч. 1 ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, установлених статтею 78 КАСУ.

Частина 2 цієї статті визначає, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних

¹⁴³ Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 149.

¹⁴⁴ Кримінальний кодекс України : Закон від 05.04.2001 № 341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 01.11.2021).

повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин. У справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою обов'язок доказування, що ухвалені рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача. Крім того у ч. 3 цієї статті зазначено, що в адміністративних справах, визначених частиною першою статті 266⁻¹ КАСУ, обов'язок доказування шкоди, заподіяної протиправними (незаконними) індивідуальними актами Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішеннями Кабінету Міністрів України, покладається на позивача.

В адміністративному процесі як виняток із загального правила у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень установлюється презумпція його вини. Оскільки такі справи є найбільшими серед інших справ, по суті, загальне правило полягає в тому, що тягар доведення правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень. Це не лише справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень фізичними чи юридичними особами на підставі пункту 1 частини першої статті 17

Кодексу адміністративного судочинства України, а й усі адміністративні справи, в яких ухвалено рішення, яке оскаржується, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, доказування в адміністративному судочинстві – це чуттєво-розумова логічна діяльність щодо виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки та оцінювання доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками адміністративної справи, спрямована на встановлення фактів публічно-правового спору, права та обов'язки сторін спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи. Уся судова діяльність слугує пізнанню фактичної сторони справи, суть якої полягає в зіставленні та аналізі співвідношення між фактами, відомими суду, і тими, що підлягають встановленню, тобто дослідженню об'єктивної істини у справі. Від доказової діяльності учасників адміністративного провадження значною мірою залежить ефективність виконання цього завдання.

Змістом предмета доказування в адміністративному процесі слід вважати сукупність обставин, що обґрунтовують вимоги, заявлені на предмет публічно-правового спору позивачем, третьою особою з самостійними вимогами; обґрунтовують відповідь відповідача на позовну заяву на викладені позивачем обставини та правові підстави позову; обґрунтовують відповідь позивача на пояснення, міркування та доводи, наведені відповідачем у відзиві на позовну заяву; обґрунтовують заперечення відповідача на вимоги, висунуті позивачем у відзиві; мають інше значення для справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення.

2.9.2. Подання, витребування та забезпечення доказів

Процес подання доказів у справі є важливою стадією підготовки справи до слухання. Цей процес врегульовано ст. ст. 77, 79, 80–89, 114–115 КАС України і передбачає потрібні та можливі процесуальні дії:

- подання доказів сторонами;
- витребування доказів судом;

- огляд доказів за місцем їх перебування;
- судові доручення на збирання доказів;
- забезпечення доказів.

Але процесу подання доказів до суду передусє така досить важлива і складна стадія побудови доказової бази у справі, як виявлення доказів або їх відшукування, збір і отримання як від учасників судового процесу, так і від інших фізичних чи юридичних осіб.

Найпростішим способом виявлення доказів у справі є перевірка наявності доказів у потенційного учасника справи – особи, яка звертається до суду за захистом своїх прав, свобод або інтересів. За загальним правилом, що випливає з принципу змагальності, кожна сторона має подати докази на підтвердження обставин, на які вона посилається, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. Такий самий обов'язок є і в третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, оскільки вона за процесуальним становищем дорівнює до позивача. Крім сторін, докази мають право подавати й інші особи, які беруть участь у справі.

Такий процес збору доказів лежить поза сферою регулювання адміністративного процесуального законодавства. Сторона (переважно це особа, яка має намір звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод або інтересів (потенційний позивач) на даному етапі підготовки позовних вимог до подання їх до суду самостійно визначає засоби виявлення та отримання певних документів, які в подальшому потенційно можуть отримати статус доказів у справі.

Такі засоби передбачені спеціальним законодавством – наприклад, статтею 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», де передбачено можливість подання адвокатського запиту – письмового звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту.

Крім того як адвокат, який діє в інтересах свого клієнта, так і особа, яка має намір звернутися до суду, може скористатися запитом на отримання публічної інформації в рамках Закону України

«Про доступ до публічної інформації» або звернення відповідно до законів України «Про звернення громадян» і «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та інших законів України для отримання потрібної інформації та документів.

Отримані таким способом документи або інші предмети, які можуть бути використані як докази, подаються до суду в установленому процесуальним законом порядку.

Відповідно до принципу змагальності, закладеного в адміністративному судочинстві, кожна сторона має свободу в наданні суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. За загальним правилом, установленим ст. 79 КАСУ, передбачений обов'язок учасників справи подавати докази у справі безпосередньо до суду.

Для кожного з учасників судового процесу передбачено певний порядок подання доказів до суду. Так, позивач або особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви. Таким чином, статтею 79 КАСУ передбачено строк подання доказів до суду, який пов'язується із настанням певної події – подання позовної заяви до суду.

Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, мають подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи.

Одночасно з метою дисциплінування учасників процесу дотримання установлених законом або судом строків законодавець передбачив і наслідки неподання доказів: такі докази до розгляду судом не ухвалюються, крім випадку, коли особа, яка їх подає, обґрунтувала неможливість їхнього подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї (ч. 8 ст. 79 КАСУ).

Такі випадки подання доказів поза встановлений законом або судом строк можна назвати, як «виключний порядок подачі доказів», який надає можливість сторонам у справі в разі наявності поважних причин неподання доказів або отримання доказів після подання позову до суду подати вказані докази вже після спливу строку на подання доказів. Слід зазначити, що в будь-якому випадку вирішення питання про ухвалення таких доказів повністю лежить на розсуді судді (суду).

Також законодавцем уведено обов'язок учасників справи в разі, якщо доказ не може бути подано у встановлений законом строк з об'єктивних причин, повідомити про це письмово суд і зазначити, який саме доказ та з яких причин не може бути надано в зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. Після оцінювання судом поважності причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання доказів.

Процесуальним законодавством передбачено можливість у ході судового розгляду справи зміни позивачем предмета або підстав позову. У цьому разі, якщо зі зміною предмета або підстав позову або поданням зустрічного позову змінилися обставини, що підлягають доказуванню, суд залежно від таких обставин установлює строк для подання необхідних додаткових доказів.

При поданні позову до суду позивач зобов'язаний відповідно до вимог ст. 161 КАСУ додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази, позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

«Водночас, якщо такі докази є додатком до позовної заяви, то позивач також зобов'язаний надати таку кількість їх копій, яка дорівнює кількості учасників справи». (Постанова Касаційного адміністративного суду від 15 травня 2019 року справа № 160/7450/18). Ці вимоги процесуального законодавства передбачені для того, щоб суд у разі відкриття провадження у справі мав можливість разом із копіями ухвали про відкриття провадження у справі та позовної заяви надіслати вказані копії документів учасникам у справі з метою створення умов для забезпечення рівних можливостей учасникам справи для підготовки до справи.

У всіх інших випадках докази, які подаються учасниками справи, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їх копій іншим учасникам справи. Такі підтвердження (докази) мають також бути

у відповідних процесуальних документах. Законодавцем визначені випадки, коли учасник справи може не надавати такі докази іншим учасникам: у разі, якщо вони є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Об'єктом оскарження в більшості адміністративних справ є рішення, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. У підготовці певного рішення суб'єкт владних повноважень створює або збирає цілу низку матеріалів і документів, які лягають в основу ухвалення рішення або виконання адміністративної дії. Тому основна частина доказів у справі акумулюється у відповідача – суб'єкта владних повноважень. Відтак позивач – фізична чи юридична особа – перебуває в гіршому становищі щодо можливості збору і подання доказів порівняно із суб'єктом владних повноважень. До того ж необізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується в тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посиляється. Тому законодавець передбачив обов'язок суб'єкту владних повноважень – відповідачу у справі – подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі, незалежно від того, на чий користь вони можуть бути використані – на користь відповідача чи навіть позивача.

У разі невиконання цього обов'язку суд за клопотанням позивача або за власної ініціативи своєю ухвалою витребує документи, матеріали або речові докази, які потрібні для об'єктивного розгляду справи. (ч. 2 ст. 77 КАС України).

В інших випадках у разі неможливості учасником справи самостійно надати докази статтею 80 КАСУ передбачена можливість звернення до суду із клопотанням про витребування доказів судом. Клопотання подається: позивачем – разом із поданням позовної заяви, відповідачем та третьою особою, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, – разом із відзивом чи письмовими поясненнями третьої особи.

Це правило не розповсюджується на позивача – фізичну або юридичну особу, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 77 КАС України суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах

про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Як зазначає у своєму рішенні КАС ВС від 17 липня 2018 року у справі № 554/1334/17, оспорювані позивачем дії або бездіяльність відповідача мають безпосередній вплив на суб'єктивні права та обов'язки особи через або позбавлення можливості повністю чи в частині реалізувати належне цій особі право, або через безпідставне покладення на цю особу будь-якого обов'язку. Ці обставини мають бути доведені позивачем судом певними доказами та оцінені судом відповідно до принципу змагальності.

Відповідно до вимог частини 8 статті 80 КАСУ будь-яка особа, у якої перебуває доказ, має видати його на вимогу суду. Якщо учасник справи без поважних причин не подає докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які посилається, процесуальним законодавством передбачено певні наслідки для такого учасника, зокрема й негативні.

По-перше, на особу, яка не має можливості подати доказ, який вотребує суд, або не має можливості подати такий доказ у встановлені строки, покладається обов'язок повідомити про це суд із зазначенням причин упродовж п'яти днів від дня вручення ухвали.

Далі, якщо відповідна особа не повідомила суд про неможливість подати докази, витребувані судом, а також за неподання таких доказів без поважних причин, суд застосовує до відповідної особи заходи процесуального примусу, визначені КАСУ.

І зрештою процесуальним законодавством передбачено досить суворі наслідки в разі неподання суб'єктом владних повноважень витребуваних судом доказів без поважних причин або без повідомлення причин і залежно від того, яке ці докази мають значення, суд може визнати обставину, для з'ясування якої витребувався доказ, або відмовити у її визнанні, або розглянути справу за наявними в ній доказами, а в разі неподання доказів позивачем – залишити позовну заяву без розгляду.

Запровадження таких наслідків невиконання ухвали суду про надання доказів спрямоване на дисциплінування осіб, які беруть

участь у справі. Суд не може ухвалювати свої рішення на основі припущень. Тому якщо особа стверджує про певну обставину, вона має довести це відповідними доказами. Якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду, суд вирішує справу на основі наявних доказів і не зобов'язаний виявляти будь-яку ініціативу. Таким чином, «пасивна позиція» позивача при оскарженні рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень через ненадання позивачем доказів у справі на вимогу суду може призвести до таких негативних наслідків, як відмова в задоволенні позовних вимог.

Витребування доказів – це процесуальна дія, яка регламентована процесуальним законодавством, зокрема ст. 80 КАСУ, частина 2 якої містить процесуальні вимоги до клопотання про витребування доказів. Порядок вирішення такого клопотання відбувається на підставі загальних вимог розгляду процесуальних заяв у справі.

Процедура витребування доказів залежно від мети процесуальної дії має дуальний характер – як складова принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та інститут забезпечення доказів. Тому часто в судовій практиці учасники процесу помилково отождожують витребування доказів із процесом забезпечення доказів. За своєю суттю це є дві різні процесуальні дії, які потрібно чітко розрізняти з метою здійснення ефективного захисту прав особи в адміністративному судочинстві.

У ході людської діяльності документальні й речові докази можуть бути втраченими, знищеними, пошкодженими тощо, що унеможливить їх отримання та дослідження в майбутньому. Свідки можуть поїхати в іншу область, за кордон, перебувати на лікуванні або навіть померти. Саме для уникнення ситуації з неможливістю отримання та дослідження доказів у майбутньому процесуальне законодавство передбачає існування інституту забезпечення доказів.

Право на забезпечення доказів відносять до групи заходів правовідновлення, що у свою чергу належать до заходів захисту процесуальних прав учасників адміністративного судочинства. Ці заходи безпосередньо спрямовані на виконання функції поновлення

порушених суб'єктивних прав, правопорядку в судочинстві, забезпечують примусове виконання обов'язків.

Забезпечення доказів здійснюється виключно за заявою зацікавленої особи – учасника справи або особи, яка може набути статусу позивача, у той час як витребування доказів, як зазначалось вище, може здійснюватися зокрема судом за власною ініціативою. Спільною рисою обох процесуальних дій – як витребування доказів, так і забезпечення – є те, що вказану процесуальну дію можна виконати як до, так і після подання позовної заяви.

Таким чином, забезпечення доказів – це процесуальна дія, яка здійснюється за ініціативою одного з учасників судового процесу або особи, яка може набути статусу позивача з метою процесуального фіксування за допомогою суду певних доказів для створення в майбутньому умов їх дослідження та оцінки при розгляді справи по суті. Одночасно забезпечення доказів – це один зі способів вираження активної діяльності адміністративного суду у процесі збирання та дослідження доказів.

Отже, цей інститут має важливе значення не тільки для захисту процесуальних прав та інтересів учасників судового процесу, але і для повного та об'єктивного дослідження доказів у справі та недопущення неправильного вирішення справи через недостатність доказів унаслідок їх втрати.

Підставами для забезпечення письмових або інших доказів в адміністративному судочинстві можуть бути (перелік не є вичерпним):

- обмежений строк зберігання (зокрема в електронній формі), що закінчується найближчим часом;
- перебування в розпорядженні особи, яка збирається виїхати за кордон або до іншого віддаленого місце на тривалий термін;
- існування в єдиному екземплярі, й такий доказ не можна відтворити (в оригіналі), і є підстави вважати, що особа, яка має у своєму розпорядженні такий доказ, може його знищити, пошкодити тощо;
- побоювання отримання лише через значний проміжок час (наприклад, передання документів до архіву).

У разі задоволення адміністративним судом клопотання осіб про забезпечення доказів судом застосовуються визначені процесуальним законом способи забезпечення доказів (ст. 114 КАС України):

- допит свідків;
- призначення експертизи;
- витребування та огляд письмових або речових доказів, зокрема за місцем їх перебування;
- заборона вчиняти певні дії щодо доказів та зобов'язанням вчинити певні дії щодо доказів.

Виконання вказаних способів забезпечення доказів регламентовані параграфом 1 глави 5 КАСУ.

2.9.3. Дослідження та оцінка доказів

Процес доказування в адміністративному судочинстві містить у собі таку важливу стадію, як дослідження доказів, «яка полягає в безпосередньому сприйнятті, вивченні судом інформації про факти, що містяться у передбачених законом джерелах доказів»¹⁴⁵.

Як відомо, інформація (відомості, дані) про певне явище, факт, становить зміст доказу. Саме в установленні змісту доказу полягає процес дослідження доказу, який розкривається в його перевірці за допомогою розгляду та аналізу доказу щодо належності, допустимості, достовірності та достатності, у зіставленні його з іншими доказами з метою з'ясування узгодженості їх один з одним.

Дослідження доказів має відбуватися в чітко регламентованому адміністративним процесуальним судочинством порядку – у протилежному випадку доказ, який не досліджений або досліджений з порушеннями норм адміністративного процесу, судом до уваги не має братись. Глава 6 «Розгляд справ по суті» містить параграф 3 «З'ясування обставин справи та дослідження доказів», що регламентує порядок з'ясування обставин справи та дослідження доказів на стадії розгляду адміністративної справи по суті. Частина 2 ст. 210 КАС України визначає, що з урахуванням змісту спірних правовідносин,

¹⁴⁵ Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія / В. Колпаков, В. Гордєєв. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2009.

обставин справи та зібраних у справі доказів суд під час розгляду справи по суті може змінити порядок з'ясування обставин справи та порядок дослідження доказів, про що зазначається у протоколі судового засідання. Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі – ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази (ч. 1 ст. 211 КАС України).

Отже, дослідження доказів є стадією процесу доказування, яка полягає в безпосередньому сприйнятті, вивченні судом інформації про факти, що містяться в передбачених законом джерелах доказів. Дослідження доказів здійснюється під час судового розгляду справи. Ознайомлення із змістом доказів поза процесом не має ніякого значення¹⁴⁶.

Завершується процес доказування в адміністративному судочинстві оцінюванням досліджених судом доказів.

Оцінювання доказів – це розумова і пізнавальна діяльність адміністративного суду, що полягає в дослідженні якісних і кількісних ознак зібраних доказів і здійснюється за його внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності на підставі принципів адміністративного судочинства. Під оцінюванням доказів належить розуміти висновок органу або посадової особи, яка розглядає справу, про достовірність чи недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи. На підставі оцінювання доказів вони ухвалюють відповідне рішення¹⁴⁷.

Основні положення цієї діяльності викладено у ст. 90 КАС України, де відзначається, що суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. При цьому жодні докази не мають для суду наперед установленної сили.

Об'єктом оцінювання є як докази, так і процесуальні джерела, що їх містять. Оцінювання доказів безпосередньо пов'язано

¹⁴⁶ Постанова КАС ВС від 18 квітня 2018 р. Справа № 826/19844/16.

¹⁴⁷ Колпаков В. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 537 с.

з дотриманням законності їх зібрання і перевірки, складанням процесуальних документів, урахуванням якісних (допустимості, достовірності доказів) та кількісних (достатності доказів) ознак. В оцінюванні доказів певним чином беруть участь і особи, які є учасниками адміністративної справи та через клопотання, заперечення, пояснення висувають додаткові питання й роблять власні висновки щодо оцінювання доказів.

Оцінювання доказів може бути рекомендаційним і владним залежно від суб'єкта, який їх оцінює.

Рекомендаційний характер має оцінка, що дається особами, які беруть участь у справі, та їх представниками. Така оцінка доказів міститься зокрема в їхніх промовах під час судових дебатів. Значення цієї оцінки полягає в тому, що вона є однією з умов, що забезпечують усебічність оцінювання доказів судом з урахуванням думок усіх зацікавлених учасників процесу. Суд враховує думки інших учасників процесу з оцінювання доказів, але не зобов'язаний дотримуватися їх.

Оцінка доказів, що дається судом, має владний характер, оскільки рішення, в яких вона відбивається, мають загальнообов'язкову силу.

Залежно від рівня та мети оцінювання доказу можна класифікувати як попереднє та остаточне.

Попереднім називається оцінювання доказів, яке надається суддею (судом) у ході ухвалення, дослідження доказів, тобто до видалення суду в нарадчу кімнату для винесення рішення. Результати оцінювання на цьому етапі зовні виражаються у висновках, рішеннях суду про ухвалення доказів, які належать до справи, або відмові в ухваленні таких доказів, у задоволенні клопотань про залучення письмових доказів до справи, про призначення судом додаткової експертизи і т. ін.

Остаточним називається оцінювання доказів, що надається тільки судом в умовах нарадчої кімнати і є основою для ухвалення вольового акта – судового рішення. Мета остаточного оцінювання доказів – установити факти у справі.

Суд оцінює докази на основі встановлених у законі принципів, тобто загальноправових вимог. При їх формулюванні враховано закони пізнання (всебічність, об'єктивність) і психологічні аспекти розумової діяльності суддів, зокрема роль внутрішнього переконання.

Оцінювання доказів відбувається з дотриманням таких принципів:

- 1) суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням;
- 2) докази оцінюються всебічно, в повному обсязі і неупереджено;
- 3) жодні докази не мають для суду заздалегідь встановленої сили.

Умовами правильності суддівського оцінювання доказів є безпосередність оцінювання, свобода внутрішнього переконання суддів, повнота доказового матеріалу. Внутрішнє переконання суддів складається на основі вивчення об'єктивних обставин певної справи.

Закон вимагає, щоб суд розглядав всі обставини справи в сукупності і на цій основі формував своє внутрішнє переконання для оцінювання доказів. Тільки при розгляді всіх доказів у сукупності суд має змогу сформулювати повну переконаність у тому, що певні фактичні обставини були в дійсності. На цій фактичній об'єктивній основі і складається внутрішнє переконання суддів як критерій оцінювання доказів.

Підсумком оцінної діяльності суду є винесення судом законного й обґрунтованого рішення. Свої висновки, тобто результати оцінювання, суд зобов'язаний викласти в рішенні суду, де крім обставин справи, установлених судом, мають бути мотиви, на підставі яких одні докази ухвалені як засоби обґрунтування висновків суду, інші докази відхилені судом, а також підстави, за якими одним доказам віддано перевагу перед іншими. Іншими словами, в мотивувальній частині судового рішення відображується процес комплексного оцінювання всіх досліджених у судовому засіданні доказів, коли суд за своїм внутрішнім переконанням визнає встановленими юридичні факти на підставі певних засобів доказування і не визнає встановленими інші обставини, адже докази, що обґрунтовують їх, відхилені судом з указаних ним причин.

2.10. Стадії адміністративного процесу¹⁴⁸

Розгляд справи в адміністративному суді відбувається за певними стадіями. Розрізняють обов'язкові та факультативні стадії

¹⁴⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

адміністративного судочинства. Проходження обов'язкових стадій під час розгляду адміністративної справи є обов'язковим. Порухення стадійності є порушенням процесуальної норми, що має наслідком скасування судового рішення.

Обов'язковими стадіями адміністративного судочинства є:

- 1) звернення до суду та відкриття провадження у справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) розгляд справи по суті (відкриття розгляду справи по суті;
- 4) з'ясування обставин справи та дослідження доказів, судові дебати; ухвалення судового рішення).

Проходження факультативних стадій є необов'язковим етапом розгляду адміністративної справи. Вони ініціюються учасниками розгляду справи відповідно до положень КАС України.

До *факультативних стадій* адміністративного судочинства належать такі:

- 1) урегулювання суперечки за участю судді;
- 2) перегляд судових рішень (апеляційне провадження, касаційне провадження, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами).

Залежно від виду провадження (загальне чи спрощене) стадія «підготовче провадження» може бути обов'язковою чи факультативною. Після реєстрації позовної заяви вона не пізніше такого дня передається судді.

На стадії відкриття провадження у справі суддя упродовж п'яти днів від дня надходження до адміністративного суду позовної заяви має з'ясувати:

- чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- чи відповідає позовна заява вимогам, установленим КАС України;
- чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства, і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;

- чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням установленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

- чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАСУ.

У разі встановлення перешкод для відкриття провадження у справі суддя може відкласти його, постановивши ухвалу про залишення позовної заяви без руху. Зокрема, якщо позовну заяву подано без додержання передбачених КАС України вимог, в ухвалі про залишення позовної заяви без руху зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їхнього усунення, який не може перевищувати десяти днів від дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху.

Також у разі надходження до суду справи, що підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку господарського чи цивільного судочинства суд перевіряє наявність підстав для залишення позовної заяви без руху відповідно до вимог адміністративного процесуального закону, чинного на дату подання позовної заяви.

Якщо ухвала про залишення позовної заяви без руху постановлюється з підстави несплати судового збору у встановленому законом розмірі, суд у такій ухвалі має зазначити точну суму судового збору, яку потрібно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду та приймається до розгляду, про що суд постановляє ухвалу про відкриття провадження.

Якщо ж недоліки не усунуто, або сторона відкликала позов до відкриття провадження, або ж позов подано особою, яка не має адміністративно-процесуальної дієздатності, чи взагалі не підписано, або до позову не додано доказів досудового врегулювання спору, якщо це передбачено законодавством, або позивачем подано до цього ж суду

аналогічний позов до відповідача, суддя повертає такий позов заявнику, про що постановляється ухвала.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Копії ухвал про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилаються особі, яка подала позовну заяву, не пізніше такого дня після її постановлення.

Крім цього суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

- 1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;
- 2) є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;
- 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, що не є суб'єктом владних повноважень, яка звернулась із позовною заявою або до якої пред'явлено;
- 4) в упровадженні певного суду є справа про спір між тими самими сторонами про той самий предмет і з тих самих підстав.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами не пізніше такого дня після її постановлення.

Отже, на стадії відкриття провадження у справі упродовж п'яти днів суддя перевіряє подану до суду позовну заяву та додані до неї документи й може здійснити такі процесуальні дії:

- відкрити провадження;
- залишити позов без руху;
- повернути заяву;
- відмовити у відкритті провадження.

При цьому потрібно пам'ятати, що ухвали про повернення та про відмову у відкритті провадження можуть бути оскаржені.

Разом із тим потрібно підкреслити, що під час карантину, усталеного КМУ з метою запобігання поширенню коронавірусної

хвороби (COVID-19), строки для постановлення ухвал суду про залишення без руху, повернення позовної заяви та для виконання ухвали суду про залишення позову без руху було продовжено на час цього карантину. Відповідні зміни внесено до КАС України.

Наступною стадією адміністративного провадження є підготовка справи до судового розгляду. Варто зазначити, що на відміну від попередньої редакції кодексу чинним КАС України цій стадії адміністративного провадження відводиться повноцінна роль. Статтею 173 КАС України передбачено завдання і строки підготовчого провадження.

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Законодавцем визначено, що завданням підготовчого провадження є: остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають установленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; учинення інших дій із метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі й закінчується закриттям підготовчого засідання та здійснюється упродовж шістдесяти днів від дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи до розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

Як уже було зазначено вище, строки підготовчого провадження також продовжено на час цього карантину на підставі відповідних змін до положень КАС України.

Для виконання завдань підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання.

Статтями 174–183 КАС України регламентовано надсилання копії ухвали про відкриття провадження у справі, копії позовної заяви та доданих до неї документів, подання відзиву, подання пояснень

третіх осіб щодо позову або відзиву, пред'явлення зустрічного позову, форма і зміст зустрічної позовної заяви, форма і зміст зустрічної позовної заяви, мета і строк проведення підготовчого засідання, порядок проведення підготовчого засідання, подання відповіді на відзив та заперечення, судові рішення у підготовчому засіданні.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення.

У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, які потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;
- 2) закриття провадження у справі;
- 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до

судового розгляду по суті.

У випадку визнання позову відповідачем за результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду.

Ухвалення в підготовчому засіданні судового рішення в разі відмови від позову, визнання позову, примирення сторін суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі примирення суд ухвалою затверджує угоду про примирення. Потрібно підкреслити, що в разі, якщо такі дії сторін суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси, суд може їх не визнати¹⁴⁹.

2.10.1. Адміністративний процес через стадії (альтернативний підхід)¹⁵⁰

Адміністративний процес є складною галуззю вітчизняного правознавства. Його неможливо опанувати й тим більше здійснювати без поділу на певні складові. Такими складовими у процесуальних галузях права традиційно визнаються стадії. У чинному

¹⁴⁹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

¹⁵⁰ Автори – Келеберда Володимир Іванович, кандидат юридичних наук; Левченко Діана Сергіївна, член-кореспондент Академії АПН доктор філософії з галузі знань «Право».

адміністративно-процесуальному законодавстві інститут таких стадій не прописано. Він має в умовах сьогодення доктринальну форму, що не може в повному обсязі задовольнити учасників публічно-правового конфлікту. Хоча в чинній редакції КАСУ на них є двадцять одне звернення. У свою чергу і трактування стадій учасниками адміністративного процесу здійснюється по-різному, що вносить правову невизначеність в адміністративний процес під час розгляду адміністративних справ.

*2.10.1.1. Поняття та класифікація стадій
в адміністративному судочинстві України*

Стадії в адміністративному процесі відбивають сам процес провадження, ураховуючи також окремі дії та операції, які здійснюються у процесі реалізації матеріальних норм адміністративного права. Під *стадіями* теоретики права визначають відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти). Процесуальники трактують поняття «стадії» як динамічну відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітке й неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності й забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально зумовленого правового процесуального результату¹⁵¹.

Щодо теорії адміністративного права в цій площині стадія розглядається переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату¹⁵².

¹⁵¹ Комзюк А., Бевзенко В., Мельник Р. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

¹⁵² Гончарук С. Основи адміністративного права України : навчальний посібник. Київ : Аванпостприм, 2004. 200 с.

і відрізняються певним колом суб'єктів та закріплюються відповідними процесуальними актами. Сутнісні ознаки стадії як правової категорії підтверджують те, що всі вони взаємопов'язані, переходять одна в одну і разом відтворюють закономірність поступального розвитку кримінального провадження. Отже, за допомогою стадії здійснюється пізнання руху кримінальної справи до вирішення її по суті, ухвалення і виконання кінцевого рішення кримінального провадження.

Отже, стадія як частина адміністративного процесу – це відокремлена, самостійна складова адміністративного процесу, що характеризується специфічним колом суб'єктів, які здійснюють процесуальну діяльність задля ухвалення рішення у справі.

Практики-судді доводять, що стадією адміністративного процесу є порівняно самостійна частина процесу, яка має внутрішню структуру, елементи якої послідовно та логічно поєднані в часі, спрямована на досягнення мети та вирішення власних завдань, але в межах загальних завдань усього процесу, і підсумковий результат якої закріплюється у процесуальному документі, який має офіційний характер¹⁵³.

Отже, стадія в адміністративному процесі – це структурна частина адміністративного судочинства, що умовно об'єднує уповноважене коло суб'єктів, які послідовно вчиняють законодавчо визначені процесуальні дії в певному просторово-часовому вимірі з метою ухвалення судового рішення або отримання процесуального результату, що захищають або відновлюють права, свободи та законні інтереси осіб.

Стадії є взаємозалежними та взаємодоповнювальними частинами адміністративного судочинства, при цьому їх класифікація, на перший погляд, є сформованою, однак в умовах розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин сучасна класифікація стадій в адміністративному судочинстві України потребує більш детального аналізу, зокрема з метою розбудови теоретико-методологічних засад адміністративного судочинства.

¹⁵³ Вовк П. До питання про визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 187–192.

На наш погляд, класифікація стадій в адміністративному судочинстві України – це встановлений законодавством порядок розподілення стадій та етапів адміністративного судочинства залежно від сукупності ознак (виду процесуальних дій, кола суб'єктів, інстанції), що дозволяє послідовно та системно реалізовувати адміністративне судочинство та відповідно захищати права, свободи й законні інтереси осіб, суспільства та держави.

Кількість стадій адміністративної процедури безпосередньо залежить від конкретних обставин, більшість учених вважають доцільним поділяти всі стадії адміністративної процедури на обов'язкові й необов'язкові (факультативні). Так, І. Лазарєв у реалізації адміністративних процедур до обов'язкових стадій відносить порушення адміністративної справи й попередній розгляд матеріалів, розгляд справи компетентним органом (посадовою особою) й ухвалення індивідуального правового акта, тоді як серед факультативних стадій виділяє оскарження рішення у справі та в деяких випадках – виконання ухваленого у справі рішення. Т. Коломoeць виділяє такі стадії адміністративного судочинства: 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд та ухвалення судового рішення; 4) перегляд судового рішення (апеляційний порядок; касаційний порядок; перегляд рішення Верховним Судом України; за нововиявленими обставинами); 5) виконання судового рішення.

У сучасному адміністративному праві Н. Губерська на основі напрацювань І. Лазарєва виділила чотири основні (обов'язкові й факультативні) стадії адміністративного процесу:

1) стадія аналізу ситуації та порушення адміністративної справи, під час якої збирається й фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про потребу такого руху. У випадку ініціювання процедур громадянами або організаціями справа порушується органом виконавчої влади (посадовою особою) через ухвалення до розгляду відповідного звернення, у якому викладається прохання заявника про надання йому конкретного права або певного правового статусу, або дозволу на здійснення певної юридичної дії, або

про встановлення певних юридичних фактів. До звернення мають додаватися передбачені відповідними нормативними актами документи, потрібні для вирішення справи. З моменту реєстрації звернення адміністративна справа вважається порушеною;

2) стадія ухвалення (ухвалення) рішення у справі є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, під час якої дається юридична оцінка зібраній інформації; усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини й ухвалюється конкретне рішення. Розглядати порушену й підготовлену до розгляду справу з подальшим ухваленням владного рішення у формі індивідуального правового акта має винятково уповноважений на те орган або посадова особа виконавчої влади. Під час розгляду справи компетентний орган або посадова особа мають безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, за потреби витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, що бере участь у справі, та ін. Доказами в справах, що вирішуються під час адміністративно-процедурного процесу, традиційно є документи, які підтверджують певні факти, містять потрібну в справі інформацію, а також висновки експертів та інших фахівців, акти обстежень, оглядів та ін.;

3) стадія оскарження (або опротестування) рішення у справі має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур;

4) стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення є заключною стадією адміністративної процедури. І. Лазарев наголошує, що ця стадія також може бути розглянута як факультативна, адже її може й не бути в реальному адміністративно-процедурному процесі: у деяких адміністративних процедурах після винесення рішення в справі припиняються адміністративно-процесуальні відносини між громадянами (організаціями) та органами державного управління, а отже, припиняється й адміністративно-процедурний процес.

В. Пчелін поділяє стадії адміністративного процесу на обов'язкові й факультативні. Науковець до перших відносить: відкриття провадження в адміністративній справі (порушення адміністративної

справи); підготовку адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження); судовий розгляд адміністративної справи (розгляд справи в судовому засіданні), слухно зауважуючи, що характеристика зазначених стадій як обов'язкових не означає, що процес пройде всі ці стадії, адже він може завершитися на будь-якій із них. А до других належать перегляд судових рішень в апеляційному порядку (апеляційне провадження); перегляд судових рішень у касаційному порядку (касаційне провадження); перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами; перегляд судових рішень Верховним Судом України; виконання судових рішень (виконавче провадження); відновлення втраченого судового провадження. При цьому В. Пчелін вказує на першість обґрунтування віднесення відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі до самостійної факультативної стадії адміністративного процесу, оскільки «вона являє собою сукупність однорідних процесуальних правовідносин; у її межах здійснюються властиві лише їй процесуальні дії; постановляються процесуальні рішення; відбувається процес доказування; її кінцевою метою є захист і поновлення порушених прав, свобод та інтересів осіб»¹⁵⁴.

У свою чергу С. Алфьоров виділяє такі стадії адміністративного процесу: 1) стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про потребу такого руху. Фактично це стадія становить елементи порушення адміністративної справи; 2) стадія ухвалення рішення у справі, в ході якої дається юридична оцінка зібраній інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення; 3) стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що має факультативний характер; 4) стадія виконання ухваленого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність в адміністративній справі¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2017. 36 с.

¹⁵⁵ Алфьоров С., Ващенко С., Долгополова М., Купін А. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2011. 216 с.

Отже, поділ стадій за завданнями дозволяє виділити: первинні стадії (завданням є початковий рух розгляду публічно-правового спору та підготовчі дії); основну стадію судового розгляду (завданням є безпосередній розгляд і вирішення адміністративної справи); факультативні стадії (завданням є перегляд судових рішень або відновлення невідновлених чеснот); завершальну стадію (завданням є обов'язкове виконання рішення суду).

Загальна класифікація стадій в адміністративному процесі має такий вигляд:

- **первинні стадії** адміністративного процесу – звернення до адміністративного суду; відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження;
- **основна стадія** адміністративного процесу – судовий розгляд адміністративної справи;
- **факультативні стадії** адміністративного процесу – апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження); касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій; провадження за винятковими обставинами та провадження за нововиявленими обставинами; провадження в Європейському суді з прав людини;
- **завершальна стадія** – виконавче провадження (виконання судових рішень в адміністративних справах).

При цьому кожна стадія адміністративного процесу може мати свої етапи та дії. Так, у стадії порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження в справі, – наприклад, адміністративного затримання. Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої, які не повторюються в інших видах¹⁵⁶.

Так, КАС України встановлює певні особливості розгляду окремих категорій справ, що накладає відповідний відбиток і на процес у цих справах загалом. Регламентації особливостей провадження в окре-

¹⁵⁶ Алфьоров С., Ващенко С., Долгополова М., Купін А. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2011. 216 с.

мих категоріях адміністративних справ присвячена окрема глава КАСУ України. Так, певні особливості мають такі провадження:

1) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень;

2) у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

3) у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності;

4) у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

5) у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності;

6) у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби;

7) у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;

8) у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання;

9) у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розмішені, з мотивів суспільної потреби;

10) скорочене провадження;

11) у справах про звернення органів державної податкової служби;

12) у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них.

Отже, окрема стадія адміністративного судочинства може включати певні етапи, на яких здійснюються визначені законом процесуальні дії, відповідно класифікація стадій в адміністративному

судочинстві України є деякою мірою широкою, адже включає й етапи (умовно – підстадії), на яких вирішується встановлене коло процесуальних питань.

Використовуючи за сутністю наведені в цьому підрозділі джерела дослідження, доповнюючи їх та змінюючи, що приносить в них нову наукову якість, а також в епізодах, що прямо відповідають предмету дослідження, – залишаючи їх без змін, зроблено такі узагальнення щодо поняття та класифікація стадій в адміністративному процесі України:

1. Стадія в адміністративному процесі – це структурна частина адміністративного судочинства, що умовно об'єднує уповноважене коло суб'єктів, які послідовно вчиняють законодавчо визначені процесуальні дії в певному просторово-часовому вимірі з метою ухвалення судового рішення або отримання процесуального результату, що захищають або відновлюють права, свободи й законні інтереси осіб.

2. Стадії є взаємозалежними та взаємодоповнювальними частинами адміністративного процесу, модернізація їх класифікації в умовах розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин дозволяє сформулювати теоретико-методологічні засади адміністративного судочинства.

3. Адміністративне судочинство як системне утворення та процесуально-правову площину слід характеризувати через низку правових складних елементів, одним із яких є стадії, що систематизують процес адміністративного судочинства залежно від критерію послідовності, завдань і видів процесуальних дій, суб'єктів, інстанцій.

4. Класифікація стадій в адміністративному процесі України – це встановлений законодавством порядок розподілення стадій та етапів адміністративного судочинства залежно від сукупності ознак (завдань стадії, виду процесуальних дій, кола суб'єктів, інстанцій), що дозволяє послідовно та системно реалізовувати адміністративне судочинство та відповідно захищати права, свободи й законні інтереси осіб, суспільства та держави.

5. Поділ стадії за завданнями дозволяє виділити: первинні стадії (завданням є початковий рух розгляду публічно-правового спору

та підготовчі дії); основну стадію судового розгляду (безпосередній розгляд та вирішення адміністративної справи); факультативні стадії (перегляд судових рішень або відновлення невідновлених чеснот); завершальна стадія (завдання – обов’язкове виконання рішення суду);

6. Окрема стадія адміністративного процесу може включати певні етапи, на яких здійснюються визначені законом процесуальні дії, відповідно класифікація стадій в адміністративному судочинстві України є деякою мірою широкою, адже включає і етапи (умовно – підстадії), на яких вирішується встановлене коло процесуальних питань.

7. Класифікація стадій в адміністративному процесі України включає як стадії, так і етапи як складові стадій, при цьому загальна класифікація має такий вигляд:

- первинні стадії адміністративного судочинства – звернення до адміністративного суду; відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження;
- основна стадія адміністративного судочинства – судовий розгляд адміністративної справи;
- факультативні стадії адміністративного судочинства – апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження); касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій; провадження за винятковими обставинами та провадження за нововиявленими обставинами; провадження в Європейському суді з прав людини;
- завершальна стадія – виконавче провадження (виконання судових рішень в адміністративних справах).

2.10.1.2. Юридична природа стадій в адміністративному процесі

Цінним моментом щодо розуміння юридичної природи стадій в адміністративному процесі є питання, який проміжок просторово-часової змістовної характеристики можна називати стадією адміністративного процесу. Правильна відповідь на це питання

створює основу для вирішення практичних та теоретичних проблем в адміністративному процесі, зокрема: конструювання оптимального визначення стадій адміністративного процесу; виокремлення їх різновидів; розмежування понять стадій і функцій у адміністративному процесі; виділення внутрішніх та зовнішніх елементів стадій провадження в адміністративному процесі; внутрішньої будови та призначення стадій цього виду юридичного процесу; запобігання ототожненню проваджень і стадій адміністративного процесу¹⁵⁷.

Здійснення процесуальних стадій, етапів, процесуальних дій визначається логікою процесуальної діяльності. Саме вони визначають послідовність учинення дій при вирішенні конкретних адміністративних справ. Процесуальні дії, етапи мають бути певним чином урегульовані адміністративними процесуальними нормами, і лише за таких умов їх можна відносити до адміністративних проваджень і адміністративного процесу загалом. Адже більшість науковців вважають, що адміністративний процес – це врегульована нормами права діяльність повноважних органів влади, їх посадових і службових осіб. Ступінь урегулювання має бути якомога повним, тобто відзначається найбільш повне закріплення порядку здійснення певних процесуальних дій¹⁵⁸.

Кожна стадія має відносно самостійне, але підпорядковане загальній меті процесуальне завдання, що зумовлює, з одного боку, належність стадії до загальної структури процедури, а з іншого – якісні особливості стадії як відокремленого, відносно самостійного явища. В адміністративному процесі порядок, з одного боку, закріплює його стадійність (рух адміністративної справи за визначеними стадіями), а з іншого – кожна стадія має свій порядок проведення процесуальних дій, ухвалення процесуальних рішень (з'ясування обставин, дослідження доказів, урегулювання спору за участю судді тощо)¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Гнатюк С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львівський державний ун-т внутр. справ, 2010. 228 с.

¹⁵⁸ Битяк Ю., Гаращук В., Дьяченко О. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

¹⁵⁹ Качур І. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський міжнародний університет; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2018. 225 с.

Структура стадії судочинства має таку схему: стадії – етапи – дії, де сукупність дій утворює етап, відповідно сукупність етапів утворює стадію. Стадія пов'язана з циклічним здійсненням судочинства, а поняття «етап» використовується для позначення просторово-часових меж і послідовності певних операцій всередині та в межах однієї стадії. Отже, «етап» – це структурний елемент стадії, спрямований на виконання конкретного завдання чи групи завдань визначеним колом суб'єктів за допомогою певних процесуальних дій. Адміністративно-процесуальні дії є первинною ланкою провадження, а тому становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу¹⁶⁰. Виходячи з тлумачення слова «етап», яке означає «окремий момент, період, стадію в розвитку», і розуміння етапності як чергування, розриву в часі певних дій, етапом стадії провадження є певний просторово-часовий відрізок, період, під час якого здійснюються процесуальні дії й ухвалюються проміжні процесуальні рішення, що дозволяють поступово рухатися до виконання основного завдання стадії. Етапи послідовно змінюють один одного в міру виконання більш конкретних завдань¹⁶¹.

Отже, для виділення стадії в адміністративному процесі, тобто її відокремленості та умовної незалежності, законодавством формується внутрішня будова стадії як сукупність процесуальних дій та правових елементів, що впроваджуються (реалізуються) уповноваженими суб'єктами, які діють у просторово-часовому вимірі (етапі) та виконують визначене завдання адміністративного судочинства.

Кожна зі стадій залежно від адміністративного статусу суб'єктів адміністративно-процедурної діяльності адаптується до конкретних цілей і завдань і становить собою відносно самостійну й завершену частину певної адміністративної процедури. Будь-яка стадія адміністративної процедури у свою чергу складається з окремих етапів, кожен із яких реалізує відповідні проміжні цілі та становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань цієї

¹⁶⁰ Гнатюк С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львівський державний ун-т внутр. справ, 2010. 228 с.

¹⁶¹ Мілевський О. Ознаки системності і структурованості судового провадження в кримінальному процесі України. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. Серія: економіка, право*. 2014. № 2. С. 221–227.

стадії адміністративної процедури, що здійснюється уповноваженими на те органами, їх посадовими та службовими особами. Загальна кількість обов'язкових стадій адміністративних процедур, а також наявність факультативних (необов'язкових) стадій, як власне й кількість етапів процедур, що складають зміст відповідних стадій, зумовлюється характером конкретного адміністративного провадження та ступеня його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами. Особливе значення стадій полягає в тому, що саме вони відбивають логічну послідовність розвитку відповідного адміністративного провадження. Стадії наслідують одна одну, і кожна попередня стадія закладає основу для такої. Стадії відрізняються одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії тощо¹⁶².

Стадія процесу, як сформував Д. Суботін, характеризується такими ознаками (властивостями): формальна (інституційна) відокремленість; індивідуалізація та безпосередність завдань кожної стадії; функціональна взаємопов'язаність стадій між собою; визначеність кола суб'єктів процесуальної діяльності та порядку їх діяльності в кожній стадії; темпоральність кожної (визначеність певних часових меж провадження у стадії); специфічність процесуальних засобів, що можуть використовуватися в конкретній стадії; особливість змісту та форми внутрішньостадійних і підсумкових процесуальних рішень стадії. Стадія адміністративного провадження, як установив С. Гнатюк, наділена такими ознаками: конкретні завдання і функції, які притаманні лише одній конкретній стадії; певне коло збуджувальних обставин, система юридичних фактів, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії в іншу; специфіка правового становища учасників процесу (коло учасників у різних стадіях є різним); специфічність здійснюваних операцій та характер юридичних наслідків; особливості закріплених у відповідному процесуальному акті (документі) кінцевих матеріально-правових результатів¹⁶³.

¹⁶² Бурак О. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованих судів в контексті європейських стандартів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 18 с.

¹⁶³ Гнатюк С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львівський державний ун-т внутр. справ, 2010. 228 с.

Продовжуючи дослідження природи стадії адміністративного процесу, слід навести специфічні ознаки цієї правової категорії. Д. Роженко скомпонував сформульовані науковцями пропозиції та навів такі загальні ознаки стадії: 1) певна відносна відокремленість у часі. Це пояснюється тим, що декілька стадій не можуть діяти у процесі одночасно. Вони завжди існують відособлено одна від одної, відділені чітко визначеними законом часовими межами; 2) логічна пов'язаність стадій. Незважаючи на відносну відокремленість, стадії будь-якого провадження розташовуються в певній послідовності таким чином, щоб кожна попередня процесуальна дія змінювалася іншою, змістовно новою, утворюючи в такий спосіб нерозривний ланцюг дій; 3) наявність завдань і мети, властивих лише цій частині провадження. Кожна стадія існує не просто, аби змістовно наповнити провадження, а щоб забезпечити досягнення конкретної чітко визначеної процесуальної мети та поставлених завдань; 4) визначене коло суб'єктів, які здійснюють на цій стадії відповідні процесуальні дії. Іншими словами, суб'єктний склад учасників окремих стадій провадження різниться. Так, у стадії відкриття провадження в адміністративній справі фігурують лише позивач, який звернувся до суду з позовною заявою, та суддя, який вирішує питання про відкриття провадження у справі, у той час як на стадії судового розгляду перелік учасників збільшується за рахунок відповідача, третіх осіб, свідка, експерта, перекладача, секретаря судового засідання, судового розпорядника; 5) наявність підсумкового процесуального акта, яким завершується відповідна стадія та вирішується питання про перехід до іншої стадії чи про завершення провадження загалом. Знову ж таки, вид процесуального документа безпосередньо визначається завданнями конкретної стадії провадження та залежить від того, якою мірою ці завдання виконані. Так, враховуючи обставини справи, за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду – без змін; змінити постанову суду; скасувати її та ухвалити нову постанову суду; скасувати постанову суду та залишити позовну заяву без розгляду або

закрити провадження у справі; визнати постанову суду нечинною та закрити провадження у справі¹⁶⁴.

Отже, юридична природа стадії адміністративного процесу є складною, що зумовлюється конструюванням внутрішньої побудови окремої стадії, особливостями та принципами стадій адміністративного судочинства. Внутрішня побудова стадії адміністративного судочинства формується через об'єднання процесуальних дій та правових елементів у єдину, обмежену просторово-часовим виміром, взаємозв'язану частину адміністративного судочинства.

Стадії адміністративного процесу мають як загальні, так і спеціальні особливості, характерні для окремої стадії. Загальними особливостями стадій адміністративного судочинства є такі характеристики: 1) нормативна визначеність (закріплення на законодавчому рівні процесуальних дій, правових елементів та інституційних суб'єктів); 2) відокремленість та умовна незалежність; 3) індивідуальність (кожна стадія має свої завдання, окремі процесуальні дії та різне правове становище учасників); 4) послідовність (кожна стадія реалізується в певній послідовності, стадії чергуються між собою, заміщуючи та перетікаючи одна в одну); 5) взаємопов'язаність і взаємозалежність; 6) обмеженість у часі (визначеність просторово-часового виміру стадії).

2.10.1.3. Первинні стадії адміністративного процесу в Україні

Порядок реалізації права на звернення до адміністративного суду в науці слушно пов'язується з умовами та передумовами права на звернення до суду з адміністративним позовом. У контексті адміністративного судочинства як передумови цього права вказуються ті обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Рожченко Д. Підготовче провадження та його значення для судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки*. 2013. Т. 26 (65). № 2–1. С. 99–106.

¹⁶⁵ Ківалов С. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса : НУ ОЮА, 2011. Вип. 59. С. 7–21.

Кожна особа має право в порядку, установленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист через: 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю. Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. До суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право. Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України. Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному КАС України порядку. Відмова від права на звернення до суду є недійсною. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Згідно з принципом диспозитивності адміністративний суд позбавлений права ініціювати процес, і судовий адміністративний процес розпочинається зі звернення до адміністративного суду особи, яка вважає, що її права, свободи та інтереси порушено. Судове провадження в адміністративній справі ініціюється через подання такою особою адміністративного позову.

Адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Позов висувається через подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше такого дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, якщо такий розгляд допускається КАС України¹⁶⁶.

Отже, звернення до адміністративного суду є правовою можливістю правоздатної особи звернутися в установлений законом форми (позов) та порядку до адміністративного суду за захистом і подальшим відновленням своїх прав, свобод та законних інтересів.

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи: 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, установленим статтями 160, 161, 172 КАС України; 4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, установлених КАС України. Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для залишення її без руху, повернення чи відмови у відкритті провадження у справі, вказано фізичну особу, яка не є підприємцем, суддя не пізніше двох днів від дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інформації про зареєстроване місце проживання

¹⁶⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

(перебування) такої фізичної особи. Інформація про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надана упродовж трьох днів від дня отримання відповідним органом реєстрації місця проживання та перебування особи відповідного звернення суду¹⁶⁷.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує упродовж п'яти днів від дня надходження до адміністративного суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви в разі залишення позовної заяви без руху або отримання судом у порядку, встановленому законом, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи. Про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи; 2) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); 3) предмет та підстави позову; 4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа; 5) дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального позовного провадження; 6) дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін; 7) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін; 8) строк для подання відповідачем відзиву на позов; 9) строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження; 10) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі; 11) веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію у справі, що розглядається; 12) у разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта

¹⁶⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

владних повноважень – повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді.

Тобто відкриття провадження в адміністративній справі як первинна стадія адміністративного судочинства України залежить від дотримання формальних вимог і процесуального рішення суду, внаслідок чого первинна стадія адміністративного судочинства послідовно переходить в таку.

Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо: 1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства; 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, осіб, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; 4) у провадженні суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Про відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу не пізніше п'яти днів від дня надходження позовної заяви. Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами не пізніше такого дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді. Ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі позовна заява вважається поданою в день першого звернення до суду. Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом із тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

Відповідно відкриття провадження в адміністративній справі чітко та прозоро прописано адміністративно-процесуальним законодавством (КАС України), що дозволяє унеможливити випадки неправомірної, необґрунтованої відмови адміністративного суду у відкритті провадження в адміністративній справі (випадки відмови чітко закріплені в законодавстві).

Провадження адміністративного судового процесу у свою чергу передбачає певну стадійність. Вони об'єднані сукупністю процесуальних дій і учасників процесу, які здійснюють адміністративний суд, і спрямовані на виконання загального завдання адміністративного судочинства щодо захисту 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Для того, щоб зрозуміти цільове призначення стадій адміністративного судочинства, потрібно проаналізувати зміст підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства. Як центральна стадія адміністративного процесу, судовий розгляд жодною мірою не зменшує значення стадії підготовчого провадження, без якої в судовому засіданні встановити істину та ухвалити справедливе рішення на практиці неможливо. На підготовчому провадженні вживаються заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні впродовж розумного строку. В адміністративних справах підготовче провадження є тим фундаментом, на якому розвивається подальше провадження у справі і яке багато в чому зумовлює результат судового розгляду. Ефективність діяльності суду з розгляду й вирішення адміністративних справ і можливість максимального виконання завдань правосуддя значною мірою залежить від якості розпорядчих дій, які здійснюються саме на стадії підготовчого провадження¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Котенко В. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 153–160.

Завданням підготовчого провадження є: 1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог і складу учасників судового процесу; 2) з'ясування заперечень проти позовних вимог; 3) визначення обставин справи, які підлягають установленню, та зібрання відповідних доказів; 4) вирішення відводів; 5) визначення порядку розгляду справи; 6) учинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного й безперешкодного розгляду справи по суті.

Сутність і цільове призначення стадії підготовчого провадження адміністративного процесу зумовлюється як потребою всебічного та об'єктивного розгляду й вирішення публічно-правового спору, так і потребою з'ясування можливості врегулювання спору між сторонами процесу через примирення до судового розгляду адміністративної справи. Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного й обґрунтованого рішення. У додержанні своїх процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі під час підготовчого провадження, потрібно бачити фундамент судового розгляду. Матеріали й докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи.

Глава 3 КАС України має назву «Підготовче провадження» та відповідно присвячена цій стадії адміністративного судочинства. Підготовче провадження в адміністративному процесі України займає самостійне місце й відіграє провідну роль у здійсненні адміністративного судочинства. Недобросовісність користування сторонами на стадії підготовчого провадження процесуальними правами та невиконання покладених на них обов'язків може призвести до негативних наслідків, які виявляються у притягненні винуватої сторони до відповідальності згідно з адміністративно-процесуальним законом. Від якості процесуальних дій, що здійснюються учасниками процесу та адміністративним судом на стадії підготовчого провадження, значною мірою залежить результат розгляду справи. Оскільки належно проведене підготовче провадження забезпечує можливість повною мірою встановити всі обставини, що стосуються безпосередньо

сутності адміністративної справи, і прийти до правильного вирішення питання щодо вирішення публічно-правового спору¹⁷⁰.

Підготовче провадження – це стадія адміністративного процесу, що складається з таких етапів: підготовки справи до судового розгляду (початковий етап), попереднього судового засідання (основний етап) і винесення рішення за результатами стадії підготовчого провадження (заклучний етап).

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі. Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі й закінчується закриттям підготовчого засідання. Підготовче провадження має бути проведене упродовж шістдесяти днів від дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду. Ухвала про відкриття провадження у справі надсилається учасникам справи, а також іншим особам, якщо від них витребовуються докази, в порядку, установленому КАС України. Підготовка справи до судового розгляду є обов'язковим етапом стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі, у межах якого суд може вчиняти певне коло процесуальних дій, передбачених КАС України. Суд учиняє всі потрібні дії, які можливі в межах цього етапу, для забезпечення в подальшому ефективного розгляду справи й на етапі попереднього судового засідання, і на стадії судового розгляду справи¹⁷¹.

При цьому підготовка справи до судового розгляду в порядку письмового провадження має свої особливості. Насамперед вони стосуються збору доказів, оскільки за такою процедурою публічно-правовий спір може бути вирішено тільки в тому разі, якщо наявних у суду матеріалів буде достатньо для ухвалення законного й обґрунтованого рішення. У той же час підготовка справи

¹⁷⁰ Котенко В. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 153–160.

¹⁷¹ Кіт Х. Підготовче провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2015. 198 с.

до судового розгляду в порядку письмового провадження базується на загальних положеннях, які становлять зміст підготовчого провадження й мають обов'язково застосовуватись у всіх без винятку випадках¹⁷².

Для виконання завдання підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання¹⁷³.

Наявність законодавчого положення щодо проведення попереднього судового засідання є чинною нормою у вітчизняному процесуальному законодавстві, оскільки забезпечує належну реалізацію процесуальної правосуб'єктності сторони, а саме її права досягнути примирення на будь-якій стадії розгляду справи в суді. Але наразі не використовується весь природний потенціал врегулювання спору на стадії підготовчого провадження. Причинами цього є багато як юридичних, так і соціальних чинників. Імовірність укладення мирової угоди зменшується в міру протікання, динамізму (розвитку) процесу, що пояснюється небажанням учасників адміністративного процесу відступати від власного бачення вирішення справи, яке відстоюється ними під час розгляду справи в суді першої інстанції. Сторона несе значні витрати на відстоювання власних інтересів, що зумовлюється залученням до цього процесу відповідних спеціалістів, затрату матеріальних ресурсів та ін. Тому на стадії, коли судовий розгляд справи ще не розпочався, врегулювання спору є найбільш імовірним, ефективним і доцільним.

Попереднє судове засідання відповідно до КАС України є факультативним етапом стадії підготовчого провадження, який може призначатися за рішенням суду. Метою попереднього судового засідання є з'ясування можливості врегулювати спір до судового розгляду, а в разі неможливості цього зробити – забезпечити всебічне й об'єктивне вирішення справи упродовж розумного строку. Для забезпечення виконання завдань етапу попереднього судового засідання потрібно внести зміни до КАС України з метою визнання

¹⁷² Роженко Д. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство*. № 4. 2013. С. 131–140.

¹⁷³ Кодекс адміністративного судочинства України.

явки сторін процесу на попереднє судове засідання в разі його призначення судом¹⁷⁴.

Дата і час підготовчого засідання призначається судом з урахуванням обставин справи й потреби вчинення відповідних процесуальних дій. Підготовче засідання має бути розпочате не пізніше ніж через тридцять днів від дня відкриття провадження у справі. Підготовче засідання проводиться судом із повідомленням учасників справи. У підготовчому засіданні суд: 1) оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів; 2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір через примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді; 3) у разі потреби заслуховує уточнення позовних вимог і заперечень проти них та розглядає відповідні заяви; 4) вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, ухвалення зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше; 5) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані певним учасником справи; 6) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі; 7) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються в позові й відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 8) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста; 9) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову; 10) вирішує заяви та клопотання учасників справи; 11) направляє судові доручення; 12) встановлює строки для подання

¹⁷⁴ Кіт Х. Підготовче провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харків. нац. ун.-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2015. 198 с.

відповіді на відзив та заперечення; 13) встановлює строк для подання пояснень третіми особами; 14) встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення; 15) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті; 16) установлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання; 17) вирішує питання про колегіальний розгляд справи; 18) здійснює інші дії, потрібні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті.

Підготовче засідання проводиться за правилами, установленими главою 6 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, установлених главою 3 КАС України. У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, що потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті.

Ідеологічне призначення попереднього судового засідання, яке полягає в дослідженні будь-яких можливостей виходу сторін із процесу до початку судового розгляду та досягнення між ними консенсусу зі спірних питань, на практиці не реалізується. Емпіричні матеріали щодо застосування судами механізму попереднього судового засідання показують, що найчастіше на етапі попереднього судового засідання підготовчого провадження досягається другорядна мета (забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи упродовж розумного строку), а заходів щодо врегулювання спору судді майже не вживають¹⁷⁵.

Отже, підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України має важливе значення, адже на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи через усебічне та ґрунтовне попереднє вивчення матеріалів справи,

¹⁷⁵ Сидельніков О. Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Харків : Право, 2016. Вип. 32. С. 270–279.

з'ясування позицій сторін у справі, формування подальшого порядку розгляду справи.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті. За результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду в разі визнання позову відповідачем. Суд з'ясовує думку сторін щодо дати призначення судового засідання для розгляду справи по суті. Винесені рішення за результатами проведення стадії підготовчого провадження є тим етапом, який дає підстави для переходу до стадії судового розгляду у справі. Заключний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі може бути завершальним у разі винесення рішення про закриття провадження в адміністративній справі з підстав, передбачених КАС України¹⁷⁶.

Тобто підготовче провадження як первинна стадія адміністративного судочинства складається з декількох етапів, що формують комплекс процесуальних дій: 1) відкриття підготовчого провадження; 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду; 3) підготовче (попереднє) судове засідання; 4) урегулювання спору через примирення або за участю судді (факультативний етап); 5) закриття підготовчого засідання та винесення рішення за його результатами.

Варто наголосити, що проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей врегулювання спору до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

Отже, з вищенаведеного можна зробити такі узагальнення:

– звернення до адміністративного суду, відкриття провадження в адміністративній справі та підготовче провадження є взаємозалежними та послідовними стадіями, які сукупно формують первинну стадію адміністративного судочинства в загальному розумінні;

¹⁷⁶ Кіт Х. Підготовче провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2015. 198 с.

- звернення до адміністративного суду є правовою можливістю правоздатної особи звернутися у встановленій законом формі (позов) та порядку до адміністративного суду за захистом і подальшим відновленням своїх прав, свобод та законних інтересів;

- відкриття провадження в адміністративній справі як первинна стадія адміністративного судочинства України залежить від дотримання формальних вимог і процесуального рішення суду, внаслідок чого первинна стадія адміністративного судочинства послідовно переходить у наступну. Відкриття провадження в адміністративній справі чітко та прозоро прописано адміністративно-процесуальним законодавством (КАС України), що дозволяє унеможливити випадки неправомірної, необґрунтованої відмови адміністративного суду у відкритті провадження в адміністративній справі (випадки відмови чітко закріплені в законодавстві);

- підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України має важливе значення, адже на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи через усебічне та ґрунтовне попереднє вивчення матеріалів справи, з'ясування позицій сторін у справі, формування подальшого порядку розгляду справи;

- підготовче провадження як первинна стадія адміністративного судочинства складається з кількох етапів, що поєднують комплекс процесуальних дій: 1) відкриття підготовчого провадження; 2) підготовку адміністративної справи до судового розгляду; 3) підготовче (попереднє) судове засідання; 4) урегулювання спору через примирення або за участю судді (факультативний етап); 5) закриття підготовчого засідання та винесення рішення за його результатами;

- проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей урегулювання спору до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

Отже, первинні стадії адміністративного судочинства України включають комплекс заявних та організаційно-процесуальних дій учасників справи (сторін і судді), які поєднуються у взаємозалежні

послідовні стадії – звернення до адміністративного суду, відкриття провадження в адміністративній справі, підготовче провадження – й завданням яких є первинне ознайомлення зі змістом та обставинами адміністративної справи з можливістю досудового врегулювання спору до початку розгляду адміністративної справи по суті.

2.10.1.4. Розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України

Розгляд справи по суті є основоположною стадією адміністративного судочинства України, що вимагає детального дослідження для виявлення всіх аспектів розгляду та вирішення адміністративної справи.

Досліджуючи природу розгляду справи по суті, потрібно проаналізувати завдання цієї стадії та наукові позиції щодо наповнення такої правової категорії. Відповідно до ст. 192 КАС України завданням розгляду справи по суті є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат. Завдання розгляду справи по суті, визначене в КАС України, є дещо обмеженим, і тому потрібно внести зміни до законодавства та більш детально закріпити завдання цієї стадії адміністративного судочинства.

Розгляд справи по суті, як підкреслила Я. Калмикова, провадиться через послідовне вчинення судом і учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що становлять певні етапи, кожен із яких має свої завдання й відповідний зміст. Ф. Клеймін вважає, що діяльність судді містить подвійну функцію: з одного боку – винесення конкретного та справедливого рішення через встановлення сутнісної істини *ex officio*, з другого – ефективне керівництво процесом через забезпечення ефективного методу розгляду справи задля прискорення процесу без шкоди його якості¹⁷⁷.

Розгляд справи по суті, як вважає В. Феннич, – це окрема стадія процесу, де вчиняється найбільша кількість процесуальних

¹⁷⁷ Калмикова Я. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.

дій. У межах процесуального законодавства визначається не лише характер процесуальних дій суду та учасників процесу, але й умови, послідовність, межі та строки їх учинення, тобто порядок учинення процесуальних дій. Якщо характер і сукупність процесуальних дій стосується змісту стадії розгляду справи по суті, то процесуальний порядок їх учинення має стосуватися процесуальної форми стадії розгляду справи по суті¹⁷⁸. Е. Абдулкадірова пропонує авторський варіант поняття розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією – це здійснення уповноваженими особами патрульної поліції збирання й оцінювання доказів та ухвалення рішення про наявність або відсутність складу адміністративного правопорушення й можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності у провадженні, яке розглядається¹⁷⁹.

Отже, розгляд справи по суті є основною стадією адміністративного судочинства України, завданням якої є безпосередній розгляд адміністративної справи через здійснення різних організаційно-процесуальних дій, у результаті яких буде ухвалено рішення у справі.

Параграф 1 глави 6 розділу 2 КАС України визначає загальні положення розгляду адміністративної справи по суті. Зокрема, стаття 193 КАС України встановлює строки розгляду адміністративної справи. Так, суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів від дня відкриття провадження у справі, а у разі продовження строку підготовчого провадження – не пізніше такого дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Провадження у справі на стадії її розгляду по суті зупиняється тільки з підстав, установлених пунктами 1–6 частини першої та пунктами 1–3 частини другої статті 236 КАС України¹⁸⁰.

Положення КАС України фіксують, що під час судового розгляду справи активні дії суду зумовлені потребою дотримання строків

¹⁷⁸ Лях Н. Отримання дослідження та оцінка доказів в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 312–316.

¹⁷⁹ Абдулкадірова Е. Поняття розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією. *Юридична Україна*. 2017. № 7–8. С. 36–41.

¹⁸⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

розгляду справи (яка має бути розглянута й вирішена упродовж розумного строку)¹⁸¹.

Розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України найбільш детально визначена чинним процесуальним законодавством, відповідно кожна організаційно-правова процедура детально регламентована.

Розгляд справи відбувається в судовому засіданні, що є черговим загальним положенням розгляду справи по суті (ст. 194 КАС України). Про місце, дату й час судового засідання суд повідомляє учасників справи. Учасник справи має право заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі учасники справи, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів. Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії в разі потреби можуть учинятися за межами приміщення суду. Під час розгляду справи по суті суд сприяє примиренню сторін. У судовому засіданні можуть бути оголошені перерви в межах установлених КАС України строків розгляду справи, тривалість яких визначається відповідно до обставин, що їх викликали¹⁸².

Згідно з Інструкцією про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), що затверджена Наказом Державної судової адміністрації України від 20 вересня 2012 року № 108, судове засідання – це процесуальна форма розгляду справи судом у порядку цивільного, адміністративного, кримінального, господарського судочинства¹⁸³. У судовому засіданні стадія розгляду справи по суті має певні риси, що краще зможуть пояснити природу цього поняття:

1) послідовність учинення процесуальних дій. Усі процесуальні дії, які здійснюються під час розгляду справи по суті, формують

¹⁸¹ Калмикова Я. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Держ. будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.

¹⁸² Кодекс адміністративного судочинства України.

¹⁸³ Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання) : наказ Державної судової адміністрації від 20.09.2012 № 108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0108750-12#Text>

цілісну систему, що розвивається від першої до останньої процесуальної дії, якою завершується розгляд справи по суті. Не здійснивши тієї процесуальної дії, яка мала бути вчинена за встановленою послідовністю, суд не може приступити до вчинення інших процесуальних дій. Так, суд одразу після відкриття судового засідання має роз'яснити перекладачеві його права та обов'язки, якщо у справі є особи, які не володіють мовою судочинства. Робиться це для того, щоб усі такі процесуальні дії перекладач міг перекладати належним чином, будучи попередженим про кримінальну відповідальність;

2) судові засідання проводиться у спеціальному місці, яким є зал судового засідання;

3) судові засідання обов'язково проводиться з повідомленням про місце, дату та час його проведення учасників справи;

4) судові засідання має проводитися відкрито, а процесуальні дії, які вчиняються в залі суду, обов'язково мають озвучуватися. Відкритість та усність судового засідання є наслідком реалізації принципів гласності та усності на стадії розгляду справи по суті. Відкритість та усність судового засідання надає стадії розгляду справи по суті наочності. Не тільки присутня в залі судового засідання публіка може спостерігати за процесуальними перипетіями, але й учасники справи можуть більш оперативно та легше реалізувати надані їм процесуальні права;

5) з усіх питань, які вирішує суд у судовому засіданні, він обов'язково має винести ухвали суду;

6) судові засідання обов'язково фіксується. Фіксація судового засідання відбувається за допомогою процесуальних документів і технічних пристроїв;

7) процедурність учинення процесуальних дій в судовому засіданні¹⁸⁴.

Отже, розгляд адміністративної справи по суті реалізується через організаційну форму – судові засідання, тобто законодавчо регламентоване зібрання учасників справи у спеціально оснащеному

¹⁸⁴ Феннич В. Судові засідання як процесуальна форма стадії розгляду справи по суті в цивільному процесі. *Закарпатські правові читання* : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 11–31 квітня 2019) / Ужгородський національний університет ; за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2019. Т. 2.

приміщенні (залі судовому засіданні), де під керівництвом судді адміністративного суду послідовно, процедурно, відкрито та гласно відбувається процесуальний розгляд адміністративної справи по суті.

Подальшим загальним положенням розгляду справи по суті є визначення правового статусу голови судового засідання (ст. 196 КАС України). За умов одноособового розгляду справи суддя, який розглядає справу, є головою в судовому засіданні. При колегіальному розгляді справи головою судового засідання є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час розподілу справи. Голова судового засідання відповідно до завдання адміністративного судочинства керує ходом засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи. Голова вживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку. Він розглядає скарги на дії чи бездіяльність судового розпорядника стосовно виконання покладених на того обов'язків, про що зазначається в протоколі судового засідання¹⁸⁵.

Однією із загроз недотримання принципів розгляду адміністративної справи на практиці є зловживання учасниками адміністративного процесу своїми процесуальними правами, використання їх у супереч їх дійсному призначенню (з метою створення перешкод для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення, затягування строків розгляду справи). Цьому сприяє також низька активність суду під час розгляду справи та розширення принципу диспозиційності¹⁸⁶. Тому «завершують» загальні положення розгляду справи по суті норми щодо обов'язків осіб, присутніх у залі судового засідання (ст. 197, 198 КАС України): учасники судового процесу та

¹⁸⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

¹⁸⁶ Калмикова Я. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.

інші присутні у судовому засіданні особи звертаються до суду словами «Ваша честь». Особи, присутні в залі судового засідання, мусять встати, коли входить і виходить суд. Рішення суду особи, присутні в залі, заслуховують стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, показання, висновки, консультації тощо стоячи. Відступ від вимог припускається з дозволу голови. Учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження голови, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну неповагу до суду або встановлених у суді правил. За виявлення неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, встановленої законом. Питання про притягнення учасника справи або іншої особи, присутньої в залі судового засідання, до відповідальності за виявлення неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення правопорушення, для чого в судовому засіданні з розгляду справи оголошується перерва (або після закінчення судового засідання). Учасники справи передають документи та інші матеріали голові через судового розпорядника.

Отже, загальні положення розгляду справи по суті включають організаційні процедури, що формулюють правила поведінки в судовому засіданні, пов'язані з визначенням правового статусу голови в судовому засіданні та осіб, присутніх у залі судового засідання.

Потрібно зазначити, що в умовах розвитку інформаційного суспільства використання технічних засобів і процесів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів осіб є особливо актуальним. Тому в період масштабної пандемії в українське законодавство було внесено багато змін щодо розширення можливостей використання організаційно-технічних процедур під час розгляду та вирішення адміністративних справ зокрема.

Оскільки однією із засад адміністративного судочинства є доступність, держава гарантує різні умови для реалізації особою свого права на захист інтересів у порядку адміністративного судочинства. Так, відповідно до КАС України учасники справи мають

право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою. Учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та електронного цифрового підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Під час карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Підтвердження особи учасника справи здійснюється із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то в порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України¹⁸⁷.

Іншим прикладом використання технічних інструментів в адміністративному судочинстві є процес фіксування судового процесу. Повне фіксування процесу технічними засобами А. Руденко розглядає з декількох боків. По-перше – як засіб реалізації принципу гласності, коли кожна зацікавлена особа матиме можливість проглянути матеріали конкретної справи чи прослухати хід процесу. По-друге – як самостійний принцип судочинства, завдяки якому забезпечується найбільш повне, об'єктивне закріплення всього того, що має місце в перебігу судового засідання. Це унеможливорює будь-які умисні чи ненавмисні перекручування фактично досліджених обставин у справі. Таке фіксування має важливе значення не тільки при розгляді справ судами першої інстанції, а й при оскарженні їх рішень, перевірці законності й обґрунтованості ухваленого судом першої інстанції рішення апеляційними судами. По-третє –

¹⁸⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

як складову конституційних принципів – наприклад, принципи законності: адже завдяки йому забезпечується своєрідний контроль за відповідністю ведення окремого судового засідання в адміністративному суді адміністративно-процесуальним нормам¹⁸⁸. Як встановлено Інструкцією про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання) № 108, фіксування судового засідання технічними засобами – це технічний запис розгляду справи судом за допомогою звукозаписувального технічного засобу, що включає в себе створення фонограми судового засідання¹⁸⁹. Відповідно до КАС України суд під час судового розгляду адміністративної справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. За наявності заперечень з боку будь-кого з учасників судового процесу проти здійснення повного фіксування судового засідання за допомогою відеозаписувального технічного засобу таке фіксування здійснюється лише за допомогою звукозаписувального технічного засобу.

Отже, розгляд справи по суті як стадія реалізується з обов’язковим застосуванням організаційно-технічних процедур, що є невід’ємною складовою загального адміністративного процесу (здійснення розгляду справи в режимі відеоконференції, відтворення й дослідження електронних доказів, фіксація судового процесу технічними засобами, вивчення, ведення протоколу судового засідання тощо) та дозволяє полегшити роботу адміністративних судів і розширювати можливості захисту прав, свобод і законних інтересів осіб в адміністративному судочинстві.

Відповідно до структури КАС України розгляд справи по суті в порядку позовного провадження як стадія включає такі підстадії: відкриття розгляду справи по суті (параграф 2 глави 6 розділу 2 КАС

¹⁸⁸ Руденко А. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 20 с.

¹⁸⁹ Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання) : наказ Державної судової адміністрації від 20.09.2012 № 108. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0108750-12#Text>

України); з'ясування обставин справи (параграф 3 глави 6 розділу 2 КАС України); дослідження доказів (параграф 3 глави 6 розділу 2 КАС України); судові дебати (параграф 4 глави 6 розділу 2 КАС України); ухвалення рішення (параграф 4 глави 6 розділу 2 КАС України)¹⁹⁰.

Тобто розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України має свою структуру, що визначається нормами КАС України та включає такі послідовні стадійні частини: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з'ясування обставин адміністративної справи; 3) дослідження доказів у справі; 4) судові дебати (у позовному провадженні); 5) ухвалення судового рішення у справі.

Далі варто окремо розкрити кожну з підстадій розгляду справи по суті.

У призначений для розгляду справи час голова відкриває судове засідання та оголошує, яка справа розглядається. Секретар судового засідання доповідає суду, хто з викликаних у справі осіб з'явився в судове засідання, хто з учасників справи бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, чи повідомлено тих учасників справи, хто не з'явився, про дату, час і місце судового засідання в порядку, визначеному цим Кодексом. З оголошенням головою судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті.

Відкриття розгляду справи по суті беззаперечно є складною процедурою, адже включає декілька окремих процедурно-організаційних дій: відкриття судового засідання; оголошення складу суду і положень про право відводу; видалення свідків у справі із зали судового засідання; установлення осіб, які присутні в залі судового засідання; роз'яснення учасникам справи, перекладачеві, експерту, спеціалісту їх прав та обов'язків, присяга інших учасників судового процесу; розгляд заяв і клопотань в адміністративній справі.

Після відкриття судового засідання голова судового засідання встановлює особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряє повноваження посадових і службових осіб, їхніх представників. Голова оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз'яснює учасникам

¹⁹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

справи, які прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи. Голова з'ясовує обізнаність учасників справи з їхніми правами та обов'язками та роз'яснює їх у разі потреби. Далі голова з'ясовує, чи мають учасники справи заяви чи клопотання, пов'язані з розглядом справи, які не були заявлені з поважних причин у підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом, і вирішує їх після заслуховування думки інших присутніх у судовому засіданні учасників справи. Суд залишає без розгляду заяви та клопотання, які без поважних причин не були заявлені в підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом¹⁹¹.

З'ясування обставин справи та дослідження доказів є такою за послідовністю процедурою розгляду справи по суті: для початку варто зазначити, що найбільш розповсюдженою загрозою для судді під час розгляду справи є, з одного боку, недостовірність інформації у справі, і тому його діяльність має бути спрямована на підвищення рівня інформованості через дослідження обставин справи й доказів, які мають значення для справи. Поряд із дефіцитом інформації, другою загрозою є інформаційне перенасичення судді. Зростаючі інформаційні потоки у справі можуть призвести до появи в судді психологічного перевантаження і почуття дискомфорту, ризику поринання в так зване «інформаційне сміття» – відомості, які безпосередньо не стосуються справи, що розглядається. Зазначене актуалізує потребу фільтрування суддею інформаційних потоків, вхідної інформації у справі, що потребує ефективного пошуку доказової інформації та її оформлення на виході – через постановлення законного й обґрунтованого рішення у справі¹⁹².

З'ясування обставин справи розпочинається зі вступного слова учасників справи. Суд заслуховує вступне слово позивача та третьої особи, яка бере участь на його стороні, відповідача та третьої особи, яка бере участь на його стороні, а також інших учасників справи. У вступному слові учасники справи в усній формі стисло

¹⁹¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

¹⁹² Калмикова Я. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.

викладають зміст і підстави своїх вимог і заперечень щодо предмета позову, дають потрібні пояснення щодо них. Якщо у справі заявлено кілька вимог, суд може зобов'язати сторони та інших учасників справи дати окремо пояснення щодо кожної з них. Учасники справи з дозволу голови можуть ставити питання один одному. Питання ставляться почергово.

Суд, заслухавши вступне слово учасників справи, з'ясовує обставини, на які учасники справи посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та досліджує в порядку, визначеному в підготовчому засіданні у справі, докази, якими вони обґрунтовуються. З урахуванням змісту спірних правовідносин, обставин справи та зібраних у справі доказів суд під час розгляду справи по суті може змінити порядок з'ясування обставин справи та порядок дослідження доказів, про що зазначається у протоколі судового засідання¹⁹³.

Фактично після вступного слова учасників розпочинається доказовий процес адміністративної справи. Адже для того, щоб правильно й своєчасно розглянути й вирішити правовий спір по суті, захистити порушені чи оспорювані права, свободи та законні інтереси, суду потрібно передусім установити обставини справи, тобто отримати достовірні знання про ці обставини в результаті проведеного процесу¹⁹⁴.

Доказова діяльність в адміністративному судочинстві відбувається на всіх стадіях розгляду справи, а саме на підготовчій, у попередньому судовому засіданні, у розгляді справи по суті та ухваленні судового рішення. Адже головною передумовою ухвалення законного й обґрунтованого судового рішення є встановлення фактичних обставин справи – певного кола фактів, з якими закон пов'язує правові наслідки. Фактичні обставини встановлюються завдяки доказуванню – особливій процесуальній діяльності, яку здійснюють особи, які беруть участь у справі, та суд. У процесі такої діяльності не байдуже, хто зобов'язаний бути активним у встановленні факту,

¹⁹³ Кодекс адміністративного судочинства України.

¹⁹⁴ Корецький І. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ, Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 223 с.

оскільки завжди має бути можливість покласти наслідки його недоведеності на когось з учасників процесу¹⁹⁵.

Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази. Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення. Речові, письмові та електронні докази оглядаються в судовому засіданні, за винятком випадків, визначених КАС України, і пред'являються учасникам справи за їхнім клопотанням, а в разі потреби – також свідкам, експертам, спеціалістам. Відтворення аудіо- і відеозапису здійснюється в судовому засіданні або в іншому приміщенні, спеціально обладнаному для цього. Учасники справи можуть давати свої пояснення з приводу письмових, речових і електронних доказів або протоколів їх огляду, ставити питання експертам. Першою ставить питання особа, за клопотанням якої було викликано експерта.

Порядок, умови та способи дослідження доказів в адміністративній справі встановлені КАС України. Окрім того варто сказати і про процес оцінювання доказів у розгляді справи по суті. Суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Жодні докази не мають для суду наперед установлені сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів)¹⁹⁶.

З практичного боку, дослідження доказів наповнює всю діяльність із розгляду справи. Доказування як діяльність у розгляді

¹⁹⁵ Калмикова Я. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.

¹⁹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

справи по суті включає процес дослідження, перевірки, оцінювання та використання відомостей, що собою становлять зміст доказів у справі. Завдання доказування полягає не тільки в тому, щоб пізнати всі обставини справи, а й щоб продемонструвати отримані знання перед іншими учасниками судочинства (процесу), судом, обґрунтувати перед ними ухвалені рішення, тобто в тому, щоб повідомити, передати відомості, покладені в основу судового рішення, аргументувати висновок, якого дійшов суд¹⁹⁷.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами голова судового засідання надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення. У зв'язку з додатковими поясненнями учасників справи суд може ставити питання іншим учасникам справи, свідкам, експертам, спеціалістам. Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів¹⁹⁸.

Отже, після відкриття судового засідання фактично одразу розпочинається з'ясування обставин адміністративної справи, тобто доказовий процес адміністративної справи, що є складовою загального процесу з'ясування обставин адміністративної справи та пов'язується із процесом дослідження доказів у справі та їх подальшого оцінювання.

Після з'ясування обставин справи здійснюються судові дебати. Судові дебати – це словесне змагання сторін у справі щодо переконання суду на основі аналізу досліджених у судовому процесі доказів у правоті своєї правової позиції з метою досягнення певного процесуально-правового результату. Безумовно, судові промови сторін становлять собою вершину чітко зумовленої законом аналітичної роботи. Така промова потребує обов'язкової підготовки як із точки зору застосування матеріального права, так і з точки зору риторики та психології¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Лях Н. Отримання дослідження та оцінка доказів в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 312–316.

¹⁹⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

¹⁹⁹ Ясинок М. Судові дебати: право, психологія, риторика : монографія. Київ : Алерта, 2014. 171 с.

У судових дебатах виступають з промовами (заключним словом) учасники справи. У цих промовах можна посилалися лише на обставини й докази, досліджені в судовому засіданні. Кожному учаснику справи надається однаковий час для виступу з промовою в судових дебатах. У дебатах першим надається слово позивачеві, його представнику, а потім – відповідачеві та його представнику. Тривалість судових дебатів визначається головою з урахуванням думки учасників справи, виходячи з розумного часу для викладення учасниками справи їх позиції у справі. Голова може зупинити промовця лише тоді, коли той виходить за межі справи, що розглядається судом, або повторюється, або істотно виходить за визначені судом межі часу для викладення промов у судових дебатах. З дозволу суду промовці можуть обмінюватися репліками. Право останньої репліки завжди належить відповідачеві та його представникові. Якщо під час судових дебатів виникає потреба з'ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів, суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. Після закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами судові дебати здійснюються в загальному порядку²⁰⁰.

Таким чином, судові дебати в позовному провадженні дозволяють сторонам перед ухваленням судового рішення через промову підсумувати та додатково обґрунтувати свою позицію з можливістю в межах справи вказати на потребу з'ясування нових обставин в адміністративній справі.

Завершальною стадією розгляду справи по суті є ухвалення судового рішення. Судове рішення, як уважає Р. Гаврік, – це судовий акт, який вирішує адміністративну справу по суті (постанова адміністративного суду) або сприяє такому вирішенню чи свідчить про неможливість вирішення справи в судовому порядку (ухвала адміністративного суду), містить державновладне, індивідуально-конкретне розпорядження із застосуванням норм права до встановлених у судовому розгляді фактів і правовідносин, ухвалене в передбаченому законом процесуальному порядку іменем держави й спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних

²⁰⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень²⁰¹.

Судове рішення, з позиції В. Кабанова, є комплексним або системним поняттям, що включає в себе всі акти, ухвалені судом у результаті здійснення правосуддя в будь-якому виді провадження, характеризується особливостями, притаманними рішенню органу державної влади, рішенню суду, а також ознаками, пов'язаними з реалізацією судової влади в процесі адміністративного судочинства. Під судовим рішенням в адміністративній справі, на думку В. Кабанова, потрібно розуміти акт-документ, що є результатом судового розгляду справи в адміністративному провадженні, ухвалений на підставі та відповідно до норм чинного законодавства у визначеному процесуальному порядку з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень²⁰².

Параграф 4 глави 6 розділу 2 КАС України не повністю формує положення, як саме суд ухвалює судові рішення, а лише формує більш організаційні положення, відповідно до яких після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу. Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи. Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

²⁰¹ Гаврік Р. До питання про поняття судового рішення в адміністративній справі. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 5(2). С. 27–30.

²⁰² Кабанов В. Судове рішення в адміністративній справі як гарантія захисту прав, свобод та законних приватних інтересів. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 3–4. С. 145–151.

Глава 9 розділу 2 КАС України більш спеціально визначає положення щодо судових рішень. Так, суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Рішення та постанови ухвалюються, складаються й підписуються в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи укладення рішення, постанови в повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять, а якщо справа розглянута в порядку спрощеного провадження – п'ять днів від дня закінчення розгляду справи. Складання повного тексту ухвали залежно від складності справи може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів від дня оголошення вступної та резолютивної частин ухвали. Ухвали, які під час судового засідання викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті та підписуються складом суду, який розглядає справу. Ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання. Ухвали, постановлені в судовому засіданні, проголошуються негайно після їх постановлення. Судове рішення (повне або скорочене) проголошується в судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, установлених КАС України²⁰³.

Ухвалення судового рішення в адміністративному судочинстві, як і в інших галузях права, розглядається як вольовий акт формування дії, спрямованої на досягнення мети, і має ґрунтуватися на внутрішньому переконанні окремого судді чи колегії суддів. Ухвалення судового рішення при здійсненні адміністративного судочинства є процесом творчої розумової діяльності суддів, спрямованим на законний, справедливий та своєчасний розгляд публічно-правових спорів, а також на виконання інших, визначених у законодавстві завдань адміністративного судочинства, логічним результатом якого можуть бути різні за своїм значенням судові рішення, викладені в передбачених Законом процесуальних формах (від «акта правосуддя», «персоналізованого акта» до запису в журналі судового засідання)²⁰⁴.

²⁰³ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁰⁴ Бризгалова А. Характеристика ухвалення судового рішення в адміністративному судочинстві. *Судова апеляція*. 2016. № 1. С. 37–45.

Процесуальним законодавством сформовано коло питань, які вирішує суд при ухваленні рішення. Так, під час ухвалення рішення суд вирішує: 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні ці, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову²⁰⁵.

Отже, ухвалення судового рішення у справі є завершальним етапом розгляду справи по суті, що включає вихід суду до нарадчої кімнати, у якій суд, завершуючи оцінювання доказів, ухвалює вольовий акт – судове рішення у справі – та оголошує його прилюдно.

Використовуючи вищенаведений у підрозділі нормативний, доктринальний та інший матеріал і доповнюючи його власним розумінням аналізованої проблематики, можна зробити такі узагальнення:

- розгляд адміністративної справи по суті реалізується через організаційну форму – судові засідання, тобто законодавчо регламентоване зібрання учасників справи у спеціально оснащеному приміщенні (залі судового засідання), де під керівництвом судді адміністративного суду послідовно, відкрито та гласно відбувається процесуальний розгляд адміністративної справи по суті;

- загальні положення розгляду справи по суті включають організаційні процедури, що формулюють правила поведінки в судовому засіданні, пов'язані з визначенням правового статусу голови судового засідання та осіб, присутніх у залі судового засідання;

- в умовах розвитку інформаційного суспільства використання технічних засобів і процесів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів осіб є особливо актуальним питанням. Тому в період масштабної пандемії в українське законодавство було внесено багато змін щодо розширення можливостей використання організаційно-технічних процедур під час розгляду та вирішення адміністративних справ;

²⁰⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

– розгляд справи по суті як стадія реалізується з обов’язковим застосуванням організаційно-технічних процедур, що є невід’ємною складовою загального адміністративного процесу (здійснення розгляду справи в режимі відеоконференції, відтворення та дослідження електронних доказів, фіксація судового процесу технічними засобами, вивчення, ведення протоколу судового засідання тощо) та дозволяє полегшити роботу адміністративних судів і розширювати можливості захисту прав, свобод і законних інтересів осіб в адміністративному судочинстві;

– розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України має свою структуру, що визначається нормами КАС України та включає такі послідовні стадійні частини: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з’ясування обставин адміністративної справи; 3) дослідження доказів у справі; 4) судові дебати (у позовному провадженні); 5) ухвалення судового рішення у справі;

– відкриття розгляду справи по суті беззаперечно є складною процедурою, адже включає декілька окремих процедурно-організаційних дій: відкриття судового засідання; оголошення складу суду і положень про право відводу; видалення свідків у справі із зали судового засідання; установлення осіб, які присутні в залі судового засідання; роз’яснення учасникам справи, перекладачеві, експерту, спеціалісту їх прав та обов’язків, присяга інших учасників судового процесу; розгляд заяв і клопотань в адміністративній справі;

– після відкриття судового засідання фактично одразу розпочинається з’ясування обставин адміністративної справи, тобто доказовий процес адміністративної справи, що є складовою загального процесу з’ясування обставин адміністративної справи та пов’язується із процесом дослідження доказів у справі та їх подальшого оцінювання;

– судові дебати в позовному провадженні дозволяють сторонам перед ухваленням судового рішення через промову підсумувати та додатково обґрунтувати свою позицію з можливістю в межах справи вказати на потребу у з’ясуванні нових обставин в адміністративній справі;

– ухвалення судового рішення у справі є завершальним етапом розгляду справи по суті, що включає вихід суду до нарадчої кімнати,

у якій суд, завершуючи оцінювання доказів, ухвалює вольовий акт – судові рішення у справі – та оголошує його прилюдно.

Таким чином, розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України характеризується наявністю чітких завдань, етапів, процесуальних дій та рішень щодо встановлення строків розгляду й вирішення адміністративних справ, порядку витребування, дослідження та оцінювання доказів, процесуального порядку проведення судових дебатів та ухвалення і проголошення судового рішення у справі, які в сукупності відіграють вирішальну роль при захисті прав, свобод і законних інтересів осіб адміністративними судами в порядку адміністративного судочинства.

2.10.1.5. Факультативні стадії адміністративного судочинства України

Адміністративний судовий процес є комплексним правовим явищем, має не тільки певну систему, але й структуру. Структурними компонентами адміністративного судового процесу є стадії. Загальновизнаним є поділ процесуальних стадій на обов'язкові та факультативні. Обов'язкова стадія провадження – це стадія адміністративного провадження, проходження якої є обов'язковим для досягнення цілей і завдань, поставлених перед провадженням. Факультативна стадія провадження є стадією адміністративного провадження, проходження якої не завжди є обов'язковим для досягнення загальних цілей і завдань провадження²⁰⁶²⁰⁷.

Насамперед варто вказати, що, на наш погляд, до факультативних стадій адміністративного судочинства в Україні слід віднести: апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження); касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій; провадження за винятковими обставинами та провадження за

²⁰⁶ Глуховець М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. *Форум права*. 2013. № 3. С. 114–118.

²⁰⁷ Кузьменко О. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. нац. акад. внутр. справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. 207 с.

нововиявленими обставинами; провадження у Європейському суді з прав людини.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення – є одним із конституційних принципів судочинства України²⁰⁸.

Поділ судів адміністративного судочинства на апеляцію та касацію здійснюється на основі принципу інстанційності. Інстанційність характеризує систему взаємовідносин усередині судової організації. Судові системи є багаторівневими, мають «вертикальну» організаційну структуру; отже, характеризуючи судову установу, потрібно визначити її місце в ієрархії – інстанцію, а також форми і способи взаємовідносин одних інстанцій з іншими. Під інстанцією ухвалено розуміти суд (чи його структурний підрозділ), що виконує певну функцію, що пов'язана з розглядом справ і характеризується особливим процесуальним порядком відкриття провадження, розгляду справи, предметом розгляду, складом суддів та підсумковим процесуальним актом²⁰⁹. Ієрархічне розташування судових інстанцій визначає повноваження окремо взятого суду в розгляді конкретної справи, позначаючи при цьому самостійну стадію в судочинстві, через яку може проходити конкретна справа в різних судах (інстанціях)^{210, 211}.

Тобто одним із критеріїв поділу факультативних стадій адміністративного судочинства в Україні є інстанційність, і тому факультативні стадії адміністративного судочинства слід розглядати через вертикальні процесуально-інстанційні характеристики проваджень.

²⁰⁸ Конституція України : Закон України.

²⁰⁹ Ківалов С. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса: НУ ОЮА, 2011. Вип. 59. С. 7–21.

²¹⁰ Сердюк В. Деякі проблеми функціонування судових інстанцій (судоустрійний аспект). *Вісник Державної судової адміністрації України*. 2012. № 3(24). С. 23–30.

²¹¹ Виборнова Є. Реалізація права на захист на стадії досудового слідства : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 21 с.

*2.10.1.6. Апеляційне провадження
в адміністративному судочинстві України*

Важливе місце у правовому механізмі захисту прав людини належить інституту апеляційного провадження. Науковий інтерес до цього правового явища зумовлений передусім розумінням того, що на стадії апеляції посилюється безпосередній вплив на дотримання законності й рівень захисту прав, свобод та інтересів громадян²¹².

Апеляційне провадження є одним із видів переглядів судових рішень в адміністративному судочинстві, який є однією з найважливіших гарантій справедливого здійснення правосуддя й дотримання законності в адміністративному судочинстві. Водночас апеляційне провадження хоча й має свої завдання, підстави для відкриття провадження, предмет доказування, процесуальну форму, однак практика розгляду апеляційних скарг свідчить про потребу вдосконалення окремих елементів процесуального порядку апеляційного провадження²¹³.

Інститут апеляційного провадження на сьогодні перебуває в процесі докорінних змін під впливом чотирьох детермінант – інтеграційних і глобалізаційних процесів, інформатизації суспільства, економічної кризи та судової реформи. Безумовно, «осучаснення» інституту апеляційного провадження є позитивним кроком, який визначає новий етап у розвитку апеляції та надає додаткові можливості учасникам судового процесу захищати й відстоювати свої права в адміністративному суді.

Найбільший вплив на інститут апеляційного провадження здійснює формування інформаційного суспільства в Україні. Такий формат організації та проведення апеляційного провадження істотно змінює як систему апеляційних адміністративних судів, так і порядок апеляційного провадження. Наслідками докорінної модернізації

²¹² Кравченко К. Актуальні питання адаптації інституту апеляційного провадження в межах адміністративного судового процесу до вимог сьогодення. *Вісник Одеського національного університету. Серія: правознавство*. 2019. Т. 24, Вип. 1. С. 137–145.

²¹³ Глухверя М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. *Форум права*. 2013. № 3. С. 114–118.

інституту апеляційного провадження є підвищення довіри до адміністративного суду завдяки справедливому правосуддю; спрощення доступу до нього; підвищення оперативності перегляду судових рішень; підвищення рівня економічності процедури перегляду судових рішень судів першої інстанції та інше²¹⁴.

Таким чином, апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України є невід'ємною складовою організованого та ефективного захисту прав осіб в адміністративному судочинстві, і тому аналіз його провадження з боку стадійності вимагає нового наукового погляду.

Саме ж визначення поняття «апеляція» має латинське коріння – походить від слова *appellation* – «звернення». Починаючи від Стародавнього Риму, коли апеляціями називалися прохання про перегляд судових рішень, згаданий інститут отримував певне організаційне оформлення та закріплювався як спосіб оскарження судових рішень²¹⁵. Є. Чернушенко трактує апеляцію як правовий інститут та спосіб перегляду рішень суду першої інстанції, які не набрали чинності, в суді вищого рівня (апеляційному суді), який, розглядаючи справу за апеляційною скаргою чи апеляційним поданням суб'єкта оскарження, вирішує як питання факту, так і питання права в тому ж обсязі, що й суд першої інстанції, з додержанням основних засад судочинства²¹⁶.

О. Трач визначив, що у вітчизняному законодавстві фактично суди декількох судових інстанцій можуть виконувати те саме завдання, що призводить до зниження ролі суду першої інстанції. Вони дублюють одне одного. Немає сенсу в існуванні різних судових органів для виконання одного завдання. Знаючи про право на повторний розгляд справи, особи, які беруть участь у справі, можуть не дуже турбуватись про надання доказів до суду першої інстанції. У зв'язку з цим постає проблема оптимізації такої інстанційної судової системи

²¹⁴ Кравченко К. Актуальні питання адаптації інституту апеляційного провадження в межах адміністративного судового процесу до вимог сьогодення. *Вісник Одеського національного університету. Серія: правознавство*. 2019. Т. 24, Вип. 1. С. 137–145.

²¹⁵ Глуханчук О. Новели апеляційного провадження за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Слово Національної школи суддів України*. 2018. № 1. С. 80–89.

²¹⁶ Чернушенко Є. Апеляційне оскарження в цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 212 с.

з метою уникнення безкінечного розгляду справи. Не можна зводити сутність апеляції лише до повторного розгляду справи й тому, що суд апеляційної інстанції отримує для розгляду судову справу, розглянуту та вирішену судом першої інстанції, та постановлене з приводу спору рішення, а не «чистий» спір. Сутність апеляції полягає не в тому, щоб «переграти» розгляд справи заново, а в тому, щоб перевірити судовий акт, винесений судом першої інстанції за результатами розгляду справи, на якісно іншому рівні. Перевірка законності й обґрунтованості рішень, ухвал суду першої інстанції лежить в основі апеляційної діяльності та становить її зміст²¹⁷.

М. Глуховець визначає, що апеляційне провадження є специфічною факультативною стадією адміністративного судового процесу, на якій на підставі апеляційної скарги перевіряється законність та обґрунтованість судових рішень адміністративного суду першої інстанції, що не набрали законної сили, а також юридичні й фактичні обставини справи. Метою апеляційного перегляду судових рішень є підтвердити чи спростувати законність та обґрунтованість судового рішення адміністративного суду першої інстанції. Завданням апеляційного провадження не є питання вирішення справи по суті, а перевірка законності та обґрунтованості судового рішення в контексті зробленої судової помилки²¹⁸. Основне завдання апеляційного провадження, з позиції П. Пилипчука, – надати новим судовим розглядом додаткову гарантію справедливості судовому рішення, реалізації права на судовий захист. Ця гарантія полягає в тому, що, по-перше, сам факт подвійного розгляду дає змогу усунути помилки, які могли виникнути під час першого розгляду. По-друге, оскільки рішення по суті ухвалюють дві різні інстанції, зменшується ризик судової помилки загалом. По-третє, забезпечується дотримання законності, адже вища інстанція наділена більшою судовою владою²¹⁹.

²¹⁷ Терехова Л. Система пересмотра судебных актов в механизме судебной защиты. М. : Волтерс Клувер, 2007. 320 с.

²¹⁸ Глуховець М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. *Форум права*. 2013. № 3. С. 114–118.

²¹⁹ Пилипчук П. Апеляційне провадження у кримінальних справах. *Вісн. Верхов. Суду України*. 1997. № 2. С. 55–57.

Р. Кайдашев сформував, що апеляційне провадження – це врегульована нормами КАСУ факультативна стадія адміністративного судового процесу, яка складається з певного кола процесуальних відносин, зміст яких пов'язаний із переглядом адміністративним судом апеляційної інстанції судового рішення, яке не набрало законної сили²²⁰. І. Поляков визначив, що процесуальні відносини щодо перегляду рішень апеляційним адміністративним судом виникають, змінюються і припиняються лише для здійснення належного правосуддя, за допомогою якого захищаються права, свободи, законні інтереси фізичних і юридичних осіб та вирішуються питання щодо законності судового рішення. Адміністративно-процесуальні норми, якими регламентовано порядок перегляду судових рішень у справах в апеляційній інстанції, установлюють для кожного суб'єкта та учасника процесуальні права та обов'язки, тобто межі можливої та належної правової поведінки. Власне перегляд судових рішень в апеляційній інстанції виконує правозабезпечувальну і правозахисну діяльність і є невід'ємною складовою системи адміністративного судочинства України загалом²²¹.

Таким чином, апеляційне провадження є факультативною стадією адміністративного судочинства, завданням якої є перевірка законності, змістовності та обґрунтованості судових рішень першої інстанції, що не набрали законної сили для встановлення додаткового судового захисту прав, свобод і законних інтересів особи.

Незважаючи на тривале функціонування інституту апеляції в адміністративному судочинстві, до цього часу виникає безліч питань, які потребують наукового осмислення й удосконалення правового регулювання. Одним із таких питань є з'ясування послідовності дій адміністративного суду апеляційної інстанції на стадії відкриття апеляційного провадження²²².

²²⁰ Кайдашев Р. Юридична природа апеляційного провадження в адміністративному процесі України. *Наук. вісн. Міжнар. гум. ун-ту. Серія: юриспруденція*. 2015. Вип. 17(1). С. 112–114.

²²¹ Поляков І. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві: проблеми та нові підходи до їх вирішення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2017. Вип. 1(2). С. 50–53.

²²² Глуховець М. Поняття та характеристика стадії відкриття апеляційного провадження. *Вісник Запорізького нац. університету. Серія: юридичні науки*. 2015. № 1(1). С. 92–95.

Апеляційне провадження має свої послідовні етапи:

- 1) звернення апелянта до суду та відкриття апеляційного провадження;
- 2) підготовку адміністративним судом справи до апеляційного розгляду; 3) апеляційний розгляд справи;
- 4) ухвалення та винесення судового рішення в адміністративній справі.

Тобто апеляційне провадження починається з подання апеляційної скарги. Учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції. Учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції окремо від рішення суду лише у випадках, передбачених статтею 294 КАС України. Оскарження ухвал суду, які не передбачені цією статтею, окремо від рішення суду не допускається. Заперечення на ухвали, що не підлягають оскарженню окремо від рішення суду, включаються до апеляційної скарги на рішення суду. У разі подання апеляційної скарги на ухвалу, що не підлягає оскарженню окремо від рішення суду, суд апеляційної інстанції повертає її заявнику, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню. Апеляційна скарга на рішення суду подається упродовж тридцяти днів, а на ухвалу суду – упродовж п'ятнадцяти днів від дня його (її) проголошення. Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення (ухвали) суду чи розгляду справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється від дня складення повного судового рішення²²³.

Дотримання процесуальної форми й змісту апеляційної скарги є обов'язковою вимогою вітчизняного адміністративного судочинства. Правильне оформлення апеляційної скарги як за формою, так і за змістом, опис усіх обставин, доводів і доказів, а також подання необхідних матеріалів, що підтверджують позицію апелянта в справі, є найважливішим етапом під час оскарження судового рішення суду

²²³ Кодекс адміністративного судочинства України.

першої інстанції. В апеляційній скарзі особа зобов'язана зазначити наявність підстав для скасування або зміни судового рішення, навести факти й аргументи для мотивування своєї правової позиції. Тобто всі фактичні обставини треба обґрунтовувати з посиланням на матеріали справи. Особа має чітко вказати на порушення норм матеріального та/або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи; зазначити обставини, під час яких, наприклад, вирішення справи було здійснено неповноважним судом або мало місце участь в ухваленні рішення судді, якому заявлено відвід на підставі обставин, що викликали сумнів у неупередженості судді тощо. Тому особа, яка оскаржує судові рішення, має чітко вказати в апеляційній скарзі на обставини, що слід установити, та обґрунтувати, чому вони входять до предмета доказування у справі²²⁴.

Загалом для реалізації права на апеляційне оскарження потрібною є наявність таких умов: 1) суб'єктивних (належність особи до кола суб'єктів, які мають право на апеляційне оскарження судового рішення адміністративного суду першої інстанції, що не набрало законної сили); 2) об'єктивних (належний суб'єкт оскарження – рішення адміністративного суду першої інстанції, що не набрало законну силу); 3) формальних передумов (дотримання процесуальних строків на подання апеляційної скарги та дотримання процесуальної форми апеляційної скарги). Недотримання суб'єктом оскарження будь-якої з названих передумов тягне диференційовані правові наслідки: залишення апеляційної скарги без руху або її повернення апелянту.

Рух апеляційної скарги розпочинається з відкриття апеляційного провадження²²⁵. Апеляційна скарга реєструється в день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше такого дня передається судді-доповідачу, визначеному в порядку, установленому статтею 31 КАС України²²⁶.

²²⁴ Теремецький В. Вимоги до апеляційної скарги в адміністративному судочинстві України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. 4(80). 158–168.

²²⁵ Глуховець М. Поняття та характеристика стадії відкриття апеляційного провадження. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: юридичні науки*. 2015. № 1(1). С. 92–95.

²²⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

Правильна й логічна послідовність дій судді після одержання позовної заяви допомагає досягти загальної мети правосуддя – забезпечення повного доступу до правосуддя та своєчасного й правильного вирішення адміністративної справи. Процесуальне завдання, що вирішується суддею-доповідачем на стадії відкриття апеляційного провадження, – це перевірка підстав для ухвалення апеляційної скарги. Суддя-доповідач з'ясовує, чи дотримано порядок подання апеляційної скарги: форму та зміст скарги; підсудність справи апеляційному адміністративному суду й конкретно цьому апеляційному суду; подання скарги належною особою; наявність усіх документів, заявлених у переліку документів, що додаються до апеляційної скарги; відповідність кількості наданих копій заяви й копій усіх документів, що додаються до апеляційної скарги, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб; відомості про забезпечення доказів або позову, сплату судового збору тощо. Таким моментом, який, як правило, перевіряє суддя-доповідач під час отримання апеляційної скарги, є дотримання строків звернення до адміністративного суду апеляційної інстанції²²⁷.

За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі. Суд апеляційної інстанції надсилає копії апеляційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи разом з ухвалою про відкриття апеляційного провадження у справі.

Отже, апеляційне провадження здійснюється в законодавчо визначеній послідовності та починається зі звернення апелянта до адміністративного суду із заявою (апеляційною скаргою) щодо перегляду судового рішення суду першої інстанції, у результаті чого здійснюється перевірка дотримання законних вимог (строки подання, форма скарги, юрисдикції тощо) та відкривається апеляційне провадження з учиненням подальших організаційних дій суду щодо надсилання матеріалів сторонам²²⁸.

²²⁷ Глухверя М. Там само.

²²⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

Наступним етапом є підготовка справи до апеляційного розгляду. Суддя-доповідач у порядку підготовки справи до апеляційного розгляду: 1) з'ясовує склад учасників судового процесу. У разі встановлення, що рішення суду першої інстанції може вплинути на права та обов'язки особи, яка не брала участі у справі, залучає таку особу до участі у справі як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору; 2) з'ясовує обставини, на які посилаються учасники справи як на підставу своїх вимог і заперечень; 3) з'ясовує, які обставини визнаються та які заперечуються учасниками справи; 4) пропонує учасникам справи подати нові докази, на які вони посилаються, або витребує їх за клопотанням особи, яка подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; 5) вирішує питання щодо поважності причин неподання доказів до суду першої інстанції; 6) за клопотанням учасників справи вирішує питання про виклик свідків, призначення експертизи, судових доручень щодо збирання доказів, залучення до участі у справі спеціаліста, перекладача; вирішує інші письмово заявлені клопотання учасників справи; 7) вирішує питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді апеляційної інстанції; 8) вирішує інші питання, потрібні для апеляційного розгляду справи. Усі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Якщо під час вивчення матеріалів справи суддя-доповідач виявить нерозглянуті зауваження щодо правильності чи повноти фіксування судового процесу технічними засобами або нерозглянуті письмові зауваження щодо правильності чи повноти протоколу судового засідання, або невирішене питання про ухвалення додаткового рішення, суддя-доповідач постановляє ухвалу із зазначенням строку, упродовж якого суд першої інстанції має усунути недоліки.

Отже, підготовка справи до апеляційного розгляду полягає в попередньому ознайомленні суддею з обставинами справи та ухваленні ним ухвал з питань витребування, подання доказів, призначення експертизи, залучення інших учасників справи (свідків, перекладачів тощо), задоволення клопотань учасників справи,

вирішення інших організаційно-правових питань, пов'язаних із переглядом судового рішення першої інстанції.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка вирішує питання про проведення додаткових підготовчих дій у разі потреби та призначення справи до розгляду.

Суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. Суд апеляційної інстанції досліджує докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї. Докази, які не були подані до суду першої інстанції, ухвалюються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього. Суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції²²⁹.

Повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції обмежені доводами апеляційної скарги, у яких зазначається, у чому саме виявляється неправильність чи неповнота дослідження судом першої інстанції доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права. Однак, зважаючи на принцип офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративній справі, суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження інших порушень, які призвели до ухвалення судом першої інстанції неправосудного рішення²³⁰.

Апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох осіб за правилами розгляду справи судом першої інстанції за

²²⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

²³⁰ Марченко О. Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 128–146.

правилами спрощеного позовного провадження. Після відкриття судового засідання й вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в потрібному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї. Для надання пояснень, а також для виступу в судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші учасники справи. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи з їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи в судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження)²³¹.

Отже, на етапі апеляційного розгляду у формі судового засідання здійснюється безпосереднє дослідження заявних вимог апелянта щодо незаконності, необґрунтованості судового рішення суду першої інстанції, порушення норм процесуального або незастосування норм матеріального права на підставі фактичних даних у справі, доводів сторін, офіційного з'ясування апеляційним судом усіх обставин адміністративної справи.

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, установленими статтею 34 та главою 9 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей, зазначених у цій главі. Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення

²³¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом апеляційної інстанції через постановлення ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції. Постанова або ухвала суду апеляційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою, ухвалою) і підписується всім складом суду, визначеним для розгляду справи, якщо інше не передбачено КАС України.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін; 2) скасувати судові рішення повністю або частково й ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення; 3) скасувати судові рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково чи залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково; 4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених КАС України випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині; 5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю; 6) у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) й ухвалити одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5 частини першої статті 315 КАС України.

Суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а рішення або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи й ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права. Підстави для скасування судового рішення повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення, підстави для скасування рішення суду й спрямування справи для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю, підстави для скасування рішення повністю або частково з закриттям провадження у справі або залишенням позовної заяви без розгляду у відповідній частині, підстави для скасування

ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і спрямовання справи для продовження розгляду до суду першої інстанції детально визначаються КАС України²³².

Ухвалення та проголошення судового рішення за наслідками апеляційної скарги є складною процесуальною стадією, яка включає в себе такі елементи: 1) нарада суддів із розв'язанням усіх питань, які підлягають вирішенню; 2) ухвалення судового рішення через головування; 3) складання тексту судового рішення, тобто оформлення висновків суду апеляційної інстанції в письмовій формі у вигляді постанови або ухвали, та підписання судового рішення; 4) проголошення судового рішення. Рішення суду апеляційної інстанції ухвалюються, проголошуються, видаються або надсилаються учасникам справи в порядку, встановленому главою 9 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей, зазначених у цій главі. Судові рішення суду апеляційної інстанції оскаржуються в касаційному порядку у випадках, передбачених КАС України. Копії судових рішень суду апеляційної інстанції повторно видаються судом, який розглядав таку справу як суд першої інстанції²³³.

Проголошення адміністративним судом апеляційної інстанції судового рішення є юридичним фактом, який впливає на існування матеріальних і процесуальних правовідносин і тягне для сторін, осіб, які беруть участь у справі, настання певних процесуально-правових наслідків. Із цього моменту постанова або ухвала адміністративного суду апеляційної інстанції набуває законної сили, тобто вони стають незмінними, неспростовними та виключними²³⁴. Так, відповідно до КАС України постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її ухвалення. Ухвала суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту її проголошення. Ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні у разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями).

²³² Кодекс адміністративного судочинства України.

²³³ Там само.

²³⁴ Глуховець М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 231 с.

Після закінчення апеляційного розгляду справа у п'ятнадцятиденний строк повертається до суду першої інстанції, який її розглядав²³⁵.

Таким чином, винесення апеляційним судом рішення в адміністративній справі є завершальним етапом адміністративного провадження, на якому судді апеляційного суду на спільній нараді в нарадчій кімнаті через голосування ухвалюють та формулюють судові рішення, а момент публічного проголошення стає юридичним фактом, оскільки судові рішення одразу набирає законної сили.

Здійснюючи аналіз вищенаведеного матеріалу, можна зробити такі узагальнення:

- одним із критеріїв поділу факультативних стадій адміністративного судочинства в Україні є інстанційність, тому факультативні стадії адміністративного судочинства слід розглядати через вертикальні процесуально-інстанційні характеристики проваджень;

- апеляційне провадження є факультативною стадією адміністративного судочинства, завданням якої є перевірка законності, змістовності та обґрунтованості судових рішень першої інстанції, що не набрали законної сили для встановлення додаткового судового захисту прав, свобод та законних інтересів особи;

- апеляційне провадження має свої послідовні етапи: 1) звернення апелянта до суду та відкриття апеляційного провадження; 2) підготовку адміністративним судом справи до апеляційного розгляду; 3) апеляційний розгляд справи; 4) ухвалення та винесення судового рішення в адміністративній справі;

- апеляційне провадження здійснюється в законодавчо визначеній послідовності та починається зі звернення апелянта до адміністративного суду із заявою (апеляційною скаргою) щодо перегляду судового рішення суду першої інстанції, у результаті чого здійснюється перевірка дотримання законних вимог (строків подання, форми скарги, юрисдикції тощо) та відкривається апеляційне провадження з учиненням подальших організаційних дій суду щодо надсилання матеріалів сторонам;

- підготовка справи до апеляційного розгляду полягає в попередньому ознайомленні суддею з обставинами справи та ухваленні

²³⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

ним ухвал з питань витребування, подання доказів, призначення експертизи, залучення інших учасників справи (свідків, перекладачів тощо), задоволення клопотань учасників справи, вирішення інших організаційно-правових питань, пов'язаних із переглядом судового рішення першої інстанції;

- на етапі апеляційного розгляду у формі судового засідання здійснюється безпосереднє дослідження заявних вимог апелянта щодо незаконності, необґрунтованості судового рішення суду першої інстанції, порушення норм процесуального або незастосування норм матеріального права на підставі фактичних даних у справі, доводів сторін, офіційного з'ясування апеляційним судом усіх обставин адміністративної справи;

- винесення апеляційним судом рішення в адміністративній справі є завершальним етапом адміністративного провадження, на якому судді апеляційного суду на спільній нараді в нарадчій кімнаті через голосування ухвалюють та формують судові рішення, а момент публічного проголошення стає юридичним фактом, оскільки судові рішення одразу набирає законної сили.

Отже, апеляційне провадження є стадією перевірки законності, змістовності й обґрунтованості судових рішень першої інстанції, що розпочинається з подання апелянтом апеляційної скарги, відкриття провадження та безпосереднього судового розгляду для офіційного з'ясування апеляційним судом усіх обставин адміністративної справи, наслідком якого є ухвалення та проголошення колегією суддів апеляційного суду вмотивованого судового рішення, що одразу набирає законної сили.

Особливостями апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України є такі: 1) це факультативна стадія адміністративного судочинства, адже її завданням є додатковий перегляд судових рішень першої інстанції; 2) має свої чітко регламентовані етапи; 3) створює додаткову правову гарантію особі щодо захисту її честот у порядку адміністративного судочинства та є невід'ємною складовою організованого й ефективного захисту прав осіб в адміністративному судочинстві; 4) складається з кола процесуальних відносин (процедурно-організаційних дій, учасників, матеріалів

справи); 5) кінцевим етапом є ухвалення судового рішення, що може або скасувати (змінити) рішення суду першої інстанції, або не задовольнити апеляційну скаргу, залишивши без змін рішення суду першої інстанції.

*2.10.1.7. Касаційний перегляд судових рішень
адміністративних судів в Україні*

Судовий захист в адміністративному судочинстві прав і свобод полягає в тому, що він спрямований не стільки на визнання незаконності рішення, дій чи бездіяльності, скільки на відновлення права користування певними соціальними благами або спонукання суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення сприяння в реалізації цього права (наприклад, права на об'єднання, права на отримання пенсії тощо). Оскільки Закон установлює лише базові та основні вимоги, судова практика дає роз'яснення кожним конкретним відносинам щодо практичного виконання законодавства у сфері повноважень державних інститутів (органів і посадових осіб). Характерним в адміністративному спорі є також те, що захищаються ті права й інтереси сторін, а також спонукаються до виконання тих обов'язків, що безпосередньо встановлені лише державою, тобто мають імперативний складник, за якого такі права, свободи й інтереси не можуть бути змінені жодною приватною волею окремої особи²³⁶.

Виконання завдань адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод й охоронюваних законом інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, держави залежить від повного та всебічного вирішення адміністративних справ відповідно до чинного законодавства з дотриманням вимог законності, тобто від ухвалення адміністративними судами законних і обґрунтованих судових рішень. Досягнення зазначеної мети забезпечується численними адміністративно-процесуальними гарантіями, серед яких

²³⁶ Журавльов А. Касаційний адміністративний суд як суб'єкт нормотворення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 5(2). С. 47–51.

велике значення має функціонування інституту перевірки судових рішень, складовою якого є касаційне оскарження²³⁷.

Обидва інститути апеляційного та касаційного провадження призначені для виявлення й виправлення судових помилок. Одну підставу для виокремлення касаційного оскарження М. Бояринцева сформував як визнання касації остаточною інстанцією, що перевіряє правильність і законність судового рішення. Однак не тільки в цьому полягає особливість касаційного оскарження: згідно з ч. 1 ст. 341 КАС України касаційній перевірці підлягає правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права, тоді як апеляція, згідно з ч. 1 ст. 308 КАС України є переглядом справи за наявними в ній і додатково поданими доказами для перевірки законності й обґрунтованості рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги²³⁸.

Сутність апеляційного провадження, з позиції М. Бояринцевої, полягає в повторному розгляді справи по суті та перевірці судом апеляційної інстанції судового рішення в юридичному та фактичному аспектах, тоді як сутність касаційного провадження – то перевірка дотримання вимог матеріального і процесуального законодавства при здійсненні судового розгляду справи судами першої та апеляційної інстанцій²³⁹.

Касаційне провадження як інститут адміністративного судового процесу виконує важливу функцію – гарантує законність та обґрунтованість судових рішень, що ухвалюються адміністративними судами нижчої ланки. Існування факту потенційної можливості перегляду судових рішень має превентивне, виховне значення для адміністративних судів перших інстанцій²⁴⁰. М. Ульмер стверджує, що касаційне провадження в адміністративному судочинстві має

²³⁷ Ульмер М. Сутність та значення касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4. С. 135–137.

²³⁸ Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

²³⁹ Бояринцева М. Діяльність адміністративного суду в умовах імплементації європейських принципів судочинства в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара. Дніпро, 2019. 473 с.

²⁴⁰ Ульмер М. Сутність та значення касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4. С. 135–137.

на меті виправити судову помилку, забезпечити ухвалення законних та обґрунтованих судових рішень. Значення касаційного провадження в адміністративному судочинстві розкривається через зміст завдань, які воно виконує, це зокрема: перевірка законності судового рішення; обґрунтованість судового рішення; виправлення судової помилки адміністративними судами нижчих інстанцій; судовий контроль за здійсненням правосуддя адміністративними судами нижчих інстанцій; забезпечення єдності судової практики. Касаційне оскарження М. Ульмер визначив як особливий інститут адміністративного процесуального права, що об'єднує адміністративно-процесуальні норми, які регулюють касаційне провадження в адміністративному судочинстві. У свою чергу адміністративне касаційне провадження є об'єктивацією касаційного оскарження у вигляді послідовно здійснюваних дій, спрямованих на виявлення правильності й законності застосування норм матеріального та процесуального права при ухваленні рішення адміністративними судами нижчих інстанцій; його зв'язок з адміністративним процесом виявляється в тому, що касаційне провадження є «факультативною стадією адміністративного судового процесу, яка становить собою сукупність адміністративно-процесуальних норм, які регулюють процесуальні відносини, що пов'язані зі здійсненням перевірки законності судових рішень суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції повністю або частково». М. Бояринцева касаційне оскарження визначає як можливість реалізації права на ефективний судовий захист через оскарження судового рішення, ухваленого судами нижчої інстанції. Механізм реалізації цього права об'єктивується у формі касаційного провадження – спеціального процесуального порядку перевірки судових рішень судів нижчої інстанції за касаційними скаргами²⁴¹.

Таким чином, завданням касаційного провадження є перевірка на остаточному національному рівні судових рішень щодо відповідності

²⁴¹ Бояринцева М. Діяльність адміністративного суду в умовах імплементації європейських принципів судочинства в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара. Дніпро, 2019. 473 с.

вимогам законності, обґрунтованості та правильності, дотримання норм матеріального і процесуального права при розгляді та вирішенні адміністративних справ, формування єдиної адміністративно-прецедентної практики щодо ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів особи в порядку адміністративного судочинства.

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. Учасники справи, а також особи, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали після їх перегляду в апеляційному порядку. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову у роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали²⁴².

Верховний Суд, урахувавши практику Європейського суду з прав людини, яка сформована в низці рішень, у своїй Ухвалі від 31 серпня 2018 року у справі № 813/179/18 зазначив, що право на суд, одним з аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним і може підлягати дозволенним за змістом обмеженням, зокрема щодо умов скарг; такі обмеження не можуть зашкоджувати самій суті права

²⁴² Кодекс адміністративного судочинства України.

доступу до суду, мають переслідувати легітимну мету, а також має бути обґрунтована пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою; такі обмеження дозволяються опосередковано, оскільки право на доступ до суду за своєю природою потребує регулювання державою, що може змінюватися відповідно до потреб і ресурсів суспільства; держава вправі встановлювати правила судової процедури, зокрема й процесуальні заборони й обмеження, зміст яких полягає в запобіганні безладного руху в судовому процесі; умови прийняття касаційної скарги відповідно до норм законодавства можуть бути суворішими за звичайну заяву; зважаючи на особливий статус суду касаційної інстанції, процесуальні процедури в суді касаційної інстанції можуть бути більш формальними, особливо якщо провадження у справах здійснюється судом після їх розгляду судом першої інстанції, а потім судом апеляційної інстанції^{243, 244}.

Підставами касаційного оскарження судових рішень, зазначених у частині першій статті 328 КАС України, є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права виключно в таких випадках: 1) якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеної в постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку; 2) якщо скажник вмотивовано обґрунтував потребу відступлення від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні; 3) якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах;

²⁴³ Відсутність обґрунтування в касаційній скаргі неправильного застосування норм права є підставою для її повернення. *Юридична газета он-лайн* : інформаційний веб-сайт. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vidsutnist-obruntuvannya-v-kasaciyiniyskarzi-nepravilnogo-zastosuvannya-norm-prava-e-pidstavoyu-dlya.html>

²⁴⁴ Ухвала Верховного Суду від 31 серпня 2018 року у справі № 813/179/18. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених частинами другою і третьою статті 353 КАС України²⁴⁵.

У тексті касаційної скарги мають зазначатися підстави для касаційного оскарження з детальним обґрунтуванням неправильного застосування судом апеляційної інстанції норм матеріального чи порушення процесуального права. Такі підстави викладаються в касаційній скарзі з указівкою на конкретні висновки суду, рішення якого оскаржується, з одночасним зазначенням положень (пункту, частини, статті) закону або іншого нормативно-правового акта, який застосований цим судом при ухваленні відповідного висновку. Це дозволяє суду касаційної інстанції на виконання вимог КАС України перевірити правильність застосування норм матеріального і процесуального права у конкретній справі^{246, 247}.

Особа, яка не брала участь у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою, крім випадку, коли судові рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки такої особи було ухвалено безпосередньо судом апеляційної інстанції. У разі відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою особи, яка не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, така особа користується процесуальними правами й несе процесуальні обов'язки учасника справи²⁴⁸.

Тобто суб'єктами касаційного оскарження в адміністративному судочинстві є наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб, а також прокурор.

Дотримання вимог щодо форми та строків касаційного оскарження є однією з обов'язкових умов перегляду рішень

²⁴⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁴⁶ Відсутність обґрунтування в касаційній скарзі неправильного застосування норм права є підставою для її повернення. *Юридична газета он-лайн* : інформаційний веб-сайт. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vidsutnist-obruntuvannya-v-kasaciyniy-skarzi-nepravilnogo-zastosuvannya-norm-prava-e-pidstavoyu-dlya.html>

²⁴⁷ Ухвала Верховного Суду від 31 серпня 2018 року у справі № 813/179/18. Там само.

²⁴⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

адміністративних судів у порядку касаційного провадження. Строк касаційного оскарження в адміністративному судочинстві – це період часу, у межах якого особа може звернутися до Верховного Суду України з вимогою про перегляд судового рішення в касаційному порядку²⁴⁹. Касаційна скарга на судове рішення подається упродовж тридцяти днів з дня його проголошення. У разі, якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення. Касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції.

Касаційна скарга реєструється в день її надходження до суду касаційної інстанції та не пізніше такого дня передається судді-доповідачу. За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі. Питання про відкриття касаційного провадження у справі вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному статтею 332 КАС України. В ухвалі про відкриття касаційного провадження зазначаються підстава (підстави) відкриття касаційного провадження та строк для подання учасниками справи відзиву на касаційну скаргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи, необхідних для розгляду скарги на судові рішення. Якщо разом із касаційною скаргою подано заяви чи клопотання, суд в ухвалі про відкриття касаційного провадження встановлює строк, упродовж якого учасники справи мають подати свої заперечення щодо поданих заяв чи клопотань, якщо інше не передбачено КАС України. Суд касаційної інстанції надсилає копії касаційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи разом з ухвалою про відкриття касаційного провадження у справі.

²⁴⁹ Ліпський Д. Суб'єкти, об'єкт, предмет, форма і строки касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2013. № 13. С. 72–77.

Суддя-доповідач у порядку підготовки справи до касаційного розгляду: 1) з'ясовує склад учасників справи; 2) вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи; 3) вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; 4) вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; 5) вирішує інші питання, потрібні для касаційного розгляду справи. Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Підготовчі дії вчиняються з дотриманням прав всіх учасників справи подати свої міркування та заперечення щодо їх вчинення, якщо інше не передбачено КАС України²⁵⁰.

Етап підготовки справи до судового розгляду є дуже важливим для успішного його проведення й відповідно – для досягнення кінцевого результату адміністративного судочинства – ухвалення обґрунтованого та законного рішення. Мета цього етапу касаційного провадження полягає у створенні умов для забезпечення правильного та своєчасного розгляду касаційної скарги й ухвалення остаточного законного та обґрунтованого судового рішення. Значення цього етапу касаційного провадження полягає в тому, щоб підготувати справу до судового розгляду²⁵¹.

Отже, за своєю організаційною природою касаційне провадження як факультативна стадія адміністративного судочинства має такі особливості: 1) провадження починається зі звернення (касаційної скарги) особи, що наділена адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, до Верховного Суду; 2) за своєю сутністю касаційне провадження є сукупністю організаційно-процесуальних дій, що послідовно, у встановлені форми та строки здійснюються в межах повноважень Верховного Суду; 3) як стадія касаційне провадження включає декілька послідовних етапів: відкриття провадження; підготовку справи до розгляду; попередній розгляд справи; розгляд

²⁵⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁵¹ Ульмер М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2014. 239 с.

справи по суті; вирішення адміністративної справи через ухвалення судового рішення; 4) розгляд та вирішення адміністративних справ здійснюється колегіально.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду в судовому засіданні чи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів і вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. Суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність певного доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази²⁵².

У касаційному провадженні судом установлюється порушення норм матеріального або процесуального права. Як уважають практики, фактично має місце нерозривність норм матеріального й процесуального права: одна і та ж норма може розглядатися як така, що містить ознаки як матеріального, так і процесуального характеру. При цьому навіть якщо і вдається розмежувати норми процесуальні від матеріальних, то в силу тісного взаємозв'язку таких норм порушення однієї здебільшого є одночасним порушенням іншої. Виділити порушення виключно норм одного виду (матеріальних) без порушення норм іншого (процесуальних) не вбачається можливим²⁵³.

Попередній розгляд справи має бути проведений упродовж п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення учасників справи. У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, потрібні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції. Суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а рішення – без змін, якщо

²⁵² Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁵³ Ліпський Д. Суб'єкти, об'єкт, предмет, форма і строки касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2013. № 13. С. 72–77.

відсутні підстави для скасування судового рішення. Суд касаційної інстанції скасовує судові рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення. Суд касаційної інстанції призначає справу до розгляду у судовому засіданні за відсутності підстав, установлених частинами третьою, четвертою цієї статті або статтею 345 КАС України. Справа призначається до розгляду в судовому засіданні, якщо хоч один суддя зі складу суду дійшов такого висновку. Про призначення справи до розгляду в судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду²⁵⁴.

У суді касаційної інстанції скарга розглядається за правилами розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження з урахуванням положень статті 341 КАС України. Суд касаційної інстанції використовує процесуальні права суду першої інстанції виключно для перевірки правильності застосування норм матеріального і процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій. Учасники справи повідомляються про дату, час і місце судового засідання, якщо вони подали відповідне клопотання про участь у судовому засіданні або суд визнав потрібним їх виклик для надання пояснень у справі. Неприбуття учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи. Розгляд справи в суді касаційної інстанції починається з відкриття першого судового засідання. Голова відкриває судові засідання й оголошує, яка справа, за чією скаргою та на судові рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання й вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в потрібному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї. Сторони та інші учасники справи надають свої пояснення.

Першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим надає пояснення позивач. За ними пояснення надають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім – інші учасники справи. Голова може обмежити тривалість пояснень, установивши для всіх учасників справи рівний проміжок часу, про що оголошується на початку

²⁵⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

судового засідання. У своїх поясненнях сторони та інші учасники справи можуть наводити тільки ті доводи, які стосуються підстав касаційного перегляду судового рішення. Вислухавши пояснення учасників справи, суд виходить до нарадчої кімнати. Також у касаційному провадженні є касаційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, при цьому, якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні²⁵⁵.

Загалом, як вважає М. Ульмер, касаційний розгляд справи – це етап касаційного провадження, який становить собою сукупність процесуальних дій адміністративного суду касаційної інстанції та інших осіб, які беруть участь у справі, спрямованих на розгляд касаційної скарги по суті. Значення касаційного розгляду справи в судовому засіданні визначається змістом діяльності й функційними повноваженнями адміністративного суду касаційної інстанції, адже під час судового розгляду встановлюються обставини, що свідчать про порушення норм матеріального права та недотримання норм процесуального права, на основі вимог касаційної скарги та поданих до неї матеріалів.

Касаційний розгляд справи здійснюється у двох процесуальних формах – розгляд у судовому засіданні та розгляд у порядку письмового провадження, які відрізняються один від одного за такими ознаками: 1) за формою проведення; 2) за обсягом процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі; 3) за процесуальним порядком ухвалення судового рішення²⁵⁶.

Законодавством встановлено підстави для передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду. Порядок передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду також визначається

²⁵⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁵⁶ Ульмер М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2014. 239 с.

КАС України, зокрема питання про передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду вирішується судом за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи. Питання про передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду вирішується більшістю від складу суду, що розглядає справу. Питання про передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати може бути вирішене до ухвалення постанови судом касаційної інстанції. Про передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду суд постановляє ухвалу із викладенням мотивів необхідності відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах. Якщо Велика Палата Верховного Суду дійде висновку про відсутність підстав для передання справи на її розгляд, а також якщо дійде висновку про недоцільність розгляду справи Великою Палатою Верховного Суду, зокрема через відсутність виключної правової проблеми, наявність висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати Верховного Суду, або якщо Великою Палатою Верховного Суду вже висловлена правова позиція щодо юрисдикції спору у подібних правовідносинах, справа повертається (передається) відповідній колегії (палаті, об'єднаній палаті) для розгляду, про що постановляється ухвала. Справа, повернута на розгляд колегії (палати, об'єднаної палати), не може бути передана повторно на розгляд Великої Палати. Після передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати визначений у ній суддя-доповідач у разі потреби звертається до відповідних фахівців Науково-консультативної ради при Верховному Суді стосовно підготовки наукового висновку щодо застосування норми права, питання щодо якого стало підставою для передання справи на розгляд Великої Палати, крім випадків коли висновок щодо застосування цієї норми в подібних правовідносинах був раніше отриманий Верховним Судом²⁵⁷.

Таким чином, касаційний розгляд справи здійснюється в межах вимог касаційної скарги та фактичних обставин справи, що були

²⁵⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

підставами відкриття касаційного провадження, у формі судового засідання з ширшими повноваженнями учасників справи або в порядку письмового провадження.

Судове рішення суду касаційної інстанції як акт правосуддя є кінцевим судовим актом, постановленим у формі процесуального документа, який завершує процесуальну діяльність адміністративного суду касаційної інстанції з розгляду та вирішення відповідної адміністративної справи та має властивості (компоненти) законної сили: 1) обов'язковість; 2) преюдиційність; 3) виключність; 4) незмінність та неспростовність²⁵⁸.

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право: 1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу – без задоволення; 2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду; 3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд; 4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині; 5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині; 6) у визначених КАС України випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині; 7) у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) й ухвалити одне з рішень, визначених пунктами 1–6 частини першої статті 349 КАС України²⁵⁹.

²⁵⁸ Ульмер М.М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2014. 239 с.

²⁵⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

Фактично рішення адміністративних судів, ухвалені з порушенням норм матеріального чи процесуального права, які є предметом касаційного оскарження, можна поділити на два види: 1) вирішальне (кінцеве) рішення в адміністративній справі, яким спір вирішується по суті (переглянуті в порядку апеляції рішення суду першої інстанції та рішення суду апеляційної інстанції); 2) «поточні рішення» щодо процесуальних дій, які ухвалюються упродовж провадження в адміністративній справі (ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції)²⁶⁰.

Суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін, якщо рішення, переглянуте в передбачених статтею 341 КАС України межах, ухвалено з дотриманням норм матеріального і процесуального права. Порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування або зміни рішення лише за умови, якщо це порушення призвело до ухвалення незаконного рішення. Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається: неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом касаційної інстанції через постановлення ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції.

Суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими КАС України. Постанова або ухвала суду касаційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою або ухвалою) і підписується всім складом суду, який розглядав справу, якщо інше не передбачено КАС України. Судові рішення суду касаційної інстанції

²⁶⁰ Ліпський Д. Суб'єкти, об'єкт, предмет, форма і строки касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2013. № 13. С. 72–77.

ухвалюються, проголошуються, вручаються (видаються або надсилаються) учасникам справи в порядку, встановленому главою 9 розділу II КАС України. Судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними й оскарженню не підлягають. Копії судових рішень суду касаційної інстанції повторно видаються судом, який розглядав таку справу як суд першої інстанції. Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її ухвалення. Ухвала суду касаційної інстанції набирає законної сили з моменту її проголошення. Ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні у разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями)²⁶¹.

Таким чином, ухвалення колегіального судового рішення є кінцевим етапом касаційного провадження, що характеризується обґрунтованою варіативністю, тобто Верховний Суд на підставі дослідження нерозривності норм матеріального та процесуального права при перегляді судових рішень, загального дотримання принципу верховенства права та правової визначеності ухвалює остаточне рішення щодо вирішення адміністративної справи по суті (залишення рішення без змін, скасувати, визнати нечинним або змінити рішення) або поточне судові рішення з подальшим новим судовим розглядом.

Використовуючи вищенаведені положення, можна зробити такі узагальнення:

- завданням касаційного провадження є перевірка на остаточному національному рівні судових рішень щодо відповідності вимогам законності, обґрунтованості та правильності, дотримання норм матеріального і процесуального права при розгляді та вирішенні адміністративних справ, формування єдиної адміністративно-прецедентної практики щодо ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів особи в порядку адміністративного судочинства;
- за своєю організаційною природою касаційне провадження як факультативна стадія адміністративного судочинства має такі особливості: 1) провадження починається із звернення (касаційної

²⁶¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

скарги) особи, що наділена адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, до Верховного Суду; 2) за своєю сутністю касаційне провадження є сукупністю організаційно-процесуальних дій, що послідовно, у встановлені форми та строки здійснюються в межах повноважень Верховного Суду; 3) як стадія касаційне провадження включає декілька послідовних етапів: відкриття провадження; підготовку справи до розгляду; попередній розгляд справи; розгляд справи по суті; вирішення адміністративної справи через ухвалення судового рішення; 4) розгляд та вирішення адміністративних справ здійснюється колегіально;

- касаційний розгляд справи здійснюється в межах вимог касаційної скарги та фактичних обставин справи, що були підставами відкриття касаційного провадження, у формі судового засідання з ширшими повноваженнями учасників справи або в порядку письмового провадження;

- ухвалення колегіального судового рішення є кінцевим етапом касаційного провадження, що характеризується обґрунтованою варіативністю, тобто Верховний Суд на підставі дослідження нерозривності норм матеріального та процесуального права при перегляді судових рішень, загального дотримання принципу верховенства права та правової визначеності ухвалює остаточне рішення щодо вирішення адміністративної справи по суті (залишення рішення без змін, скасувати, визнати нечинним або змінити рішення) або поточне судові рішення з подальшим новим судовим розглядом.

Отже, касаційне провадження як факультативна стадія адміністративного судочинства є сукупністю організаційно-процесуальних дій Верховного Суду, який за скаргою особи у визначеному порядку на рівні національної системи адміністративних судів остаточно перевіряє законність, обґрунтованість і правильність судових рішень, дотримання норм матеріального і процесуального права при вирішенні адміністративних справ та додатково гарантує законність судового рішення в поєднанні з принципом правової визначеності з метою єдності судової практики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів особи в порядку адміністративного судочинства.

*2.10.1.8. Перегляд судових рішень за нововиявленими
або виключними обставинами в Україні*

Важливою гарантією захисту прав і свобод людини у сфері адміністративного судочинства є право на перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, що є однією з найважливіших гарантій справедливого здійснення правосуддя й дотримання законності в адміністративному судочинстві. Незважаючи на те, що провадження за нововиявленими та виключними обставинами хоча й має свої завдання, підстави для відкриття провадження, предмет доказування та процесуальну форму, однак практика розгляду й вирішення адміністративними судами цієї категорії справ свідчить про потребу удосконалення не тільки окремих елементів процесуального порядку перегляду судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами, а й цілісного підходу до здійснення адміністративного судочинства за нововиявленими та виключними обставинами²⁶².

Дослідження теоретичних засад поняття нововиявлених і виключних обставин як підстав перегляду судового рішення має важливе значення для подальшого розвитку адміністративного судочинства, а оптимізація правового регулювання порядку розгляду й вирішення цих категорій справ сприяє оновленню адміністративного процесуального законодавства України у світлі європейських стандартів щодо засобів правового захисту при здійсненні правосуддя адміністративними судами України²⁶³.

Відповідно перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами як стадія адміністративного судочинства є важливою, хоч і факультативною, стадією вирішення адміністративних справ, що потребує ґрунтового та нового наукового дослідження.

²⁶² Про узагальнення судової практики розгляду адміністративними судами заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22.05.2015 № 7. Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України. 2019. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/uzagalnenna_novoviyavleni_obstavini/

²⁶³ Там само.

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами. Глава 3 розділу 3 КАС України визначає умови та засади перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами²⁶⁴.

Перегляд судових рішень, що набрали законної сили, у зв'язку з нововиявленими обставинами, є самостійною стадією процесу, в якому судом перевіряється наявність чи відсутність правових підстав для цього – юридичних фактів, які існували на час розгляду справи, але не були й не могли бути відомі заявнику, хоча їх подання до суду могло потягти ухвалення іншого за змістом судового рішення. Задоволення судом заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами всупереч вимогам законодавства порушує принцип правової визначеності та право заявника на доступ до правосуддя, яке гарантується пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод^{265, 266}.

На наш погляд, між переглядом судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами та принципом правової визначеності є певний взаємозв'язок. Правова визначеність є комплексним поняттям і складається з більш вузьких правових принципів, це зокрема: непорушність гарантованих прав та свобод людини; якість законодавства, високий рівень законодавчої техніки, однозначність, точність формулювань правових норм; передбачуваність законодавчих змін; єдність та стабільність судової практики; стабільність судових рішень, які набрали законної сили. Правова визначеність становить собою сукупність вимог до діяльності органів державної влади, змісту правових актів, здійснення судочинства та правозастосовної діяльності загалом. Реальне існування правової визначеності зумовлює довіру суспільства до діяльності держави, до судової системи, належне ставлення до права та закону. Відсутність

²⁶⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁶⁵ Про застосування цивільного процесуального законодавства при перегляді судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 р. № 4. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-12>

²⁶⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

правової визначеності навпаки – спричиняє порушення прав, свобод та законних інтересів осіб, руйнує основи правової системи.

Принцип правової визначеності є невід’ємною, органічною складовою принципу верховенства права. Про це в низці своїх рішень зазначає зокрема й Європейський Суд з прав людини. У своїх рішеннях Конституційний Суд України також посилається на принцип правової визначеності, наголошуючи на тому, що він є потрібним компонентом принципу верховенства права²⁶⁷. Іншими словами, юридична визначеність передбачає повагу до принципу остаточності судових рішень, згідно з яким «жодна зі сторін не має вимагати перегляду остаточного і обов’язкового судового рішення лише з метою повторного слухання та ухвалення нового рішення у справі». Відхилення від цього принципу можна виправдати тільки «наявністю обставин суттєвого і непереборного характеру» (§ 51–52 рішення ЄСПЛ у справі «Рябих проти Росії» від 24.07.2003)²⁶⁸. ЄСПЛ припускає можливість перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами виключно в межах, що не порушують принципу юридичної визначеності (§ 27–28 рішення ЄСПЛ у справі «Праведная проти Росії» від 18.11.2004)^{269, 270}.

Таким чином, перегляд судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами має органічний взаємозв’язок з принципом юридичної визначеності (*res judicata*), що за своїм змістом полягає в гарантії остаточності судового рішення з метою дотримання стабільності правового захисту особи в суспільстві; при цьому за своєю природою принцип юридичної визначеності є нерозривною складовою принципу верховенства права, відповідно пріоритет

²⁶⁷ Кравцова Т. Правова визначеність: основні принципи та практика Європейського суду. *Протокол* : юридичний інтернет-ресурс. 2020. URL: https://protocol.ua/ua/pravova_viznachnist_osnovni_printsipi_ta_praktika_evropeyskogo_sudu/

²⁶⁸ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії» від 24.07.2003. *Ligazakon* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1056.html

²⁶⁹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Праведная проти Росії» від 18.11.2004. *Ligazakon* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1150.html

²⁷⁰ Панасюк К. Проблемні питання судового розгляду справ за нововиявленими обставинами. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 405–408.

права є основним, і в разі наявності обставин суттєвого або непереборного характеру (що є сутністю провадження за нововиявленими та виключними обставинами) остаточне рішення суду може переглядатися для захисту прав, свобод і законних інтересів особи.

Складно простежити ідею законодавця щодо розділення підстав перегляду судових рішень, які набрали законної сили, на нововиявлені та окремо виключні обставини^{271, 272, 273}. У межах судової реформи було поставлено ідею розроблення «системи перегляду судових рішень та повторного перегляду справ за нововиявленими обставинами для забезпечення кращого доступу до правосуддя, сприяння єдності практики та кращого роз'яснення судових рішень». Водночас у пояснювальній записці до законопроекту (нині чинного Закону України) «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» також вказується на те, що метою законопроекту є вдосконалення системи перегляду справ за нововиявленими обставинами. Відтак від грудня 2017 року у ЦПК, ГПКУ, КПКУ, КАСУ з'явилося поняття «виключні обставини» як підстави для перегляду судових рішень^{274, 275, 276}.

²⁷¹ Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12>

²⁷² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 48. Ст. 436.

²⁷³ Менюк Д. Виключні обставини як новела цивільного процесуального законодавства України. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 465–473.

²⁷⁴ Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12>

²⁷⁵ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 48. Ст. 436.

²⁷⁶ Менюк Д. Виключні обставини як новела цивільного процесуального законодавства України. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 465–473.

Л. Ніколенко вважає, що перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами – це провадження, у процесі якого суд через усебічне та ретельне дослідження за участю зацікавлених осіб має можливість вирішити справу відповідно до принципу правової визначеності з урахуванням обставин, які мають істотне значення для розгляду справи, але які з незалежних від суду причин не були відомі, та ухваленням рішення, що набрало законної сили²⁷⁷. Правники кримінального права, зокрема К. Курапова, переконують, що перегляд вироків та ухвал суду, що набрали законної сили, за нововиявленими обставинами – це самостійна стадія судового провадження перегляду судових рішень, яка поряд з апеляційним та касаційним розглядом має сприяти захисту прав і законних інтересів суб'єктів кримінальних правовідносин, усуваючи недоліки попереднього судового розгляду. Провадження за нововиявленими обставинами, будучи самостійною формою оскарження й перевірки судових рішень, ніяк не підміняє апеляційного й касаційного провадження, не є їхнім продовженням, відбувається не замість них, а за наявності для цього специфічних підстав. Тому ця форма перевірки судових рішень не може мати резервного значення щодо апеляційного та касаційного провадження²⁷⁸. Інститут нововиявлених обставин, як переконує О. Скочиляс-Павлів, – це самостійний вид перевірки законності та обґрунтованості постанов або ухвал, що набрали законної сили. Провадження за нововиявленими обставинами є окремою стадією судового процесу, яка має сприяти повноті, об'єктивності та всебічності судового розгляду справи²⁷⁹.

О. Буцьких сформульовано поняття провадження за нововиявленими обставинами як урегульованої адміністративно-процесуальними нормами сукупності процесуальних дій, що здійснюються

²⁷⁷ Ніколенко Л. Поняття та ознаки перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами у господарському судочинстві. *Право України*. 2018. № 7. С. 115–129.

²⁷⁸ Курапова К. Інститут перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, його завдання та місце у структурі кримінального провадження. *Вісник Львівського університету. Серія: юридична*. 2015. Вип. 62. С. 192–198.

²⁷⁹ Скочиляс-Павлів О. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2014. № 1.2. С. 179–182.

між адміністративним судом та іншими суб'єктами при перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами. Провадження за нововиявленими обставинами є важливою гарантією справедливого правосуддя й законності в адміністративному процесі, оскільки передбачає можливість скасування судового рішення, законність та обґрунтованість якого викликає сумнів у зв'язку з виявленням істотних, таких, що становлять предмет доказування у справі, обставин, невідомих суду і заявникові на момент розгляду справи. Це провадження є процесуальним засобом, що забезпечує правильність та обґрунтованість судових рішень із фактичного та процесуального боків, захист прав і забезпечення інтересів фізичних, юридичних осіб і держави, а отже – виконання завдань і досягнення мети адміністративного судочинства²⁸⁰.

Провадження за нововиявленими обставинами в його інституціональному аспекті, як уважає О. Дроздов, є виключним (екстраординарним) різновидом судових проваджень із перегляду судових рішень у зв'язку з виявленням після набрання ними законної сили таких обставин, які, якщо вони були б своєчасно відомі правосуддю, очевидно призвели б до ухвалення судом зовсім іншого рішення²⁸¹. Виключні обставини Л. Ніколенко визначає як невідомі раніше факти об'єктивної дійсності, які виявлені після розгляду справи, що мають значення для її законного й обґрунтованого вирішення, надані заявником та встановлені судом після подання заяви про перегляд судового рішення²⁸².

Завданням провадження за нововиявленими та виключними обставинами, на відміну від інших видів проваджень адміністративного процесу, є такі: 1) поновити порушені права, свободи та інтереси особи у сфері публічно-правових відносин, коли вичерпано

²⁸⁰ Буцьких О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2013. 195 с.

²⁸¹ Дроздов О. Кримінальне провадження за новоявленими або виключними обставинами: нові виміри за європейськими стандартами. *Право України*. 2018. № 1. С. 196–213.

²⁸² Ніколенко Л. Поняття та ознаки перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами у господарському судочинстві. *Право України*. 2018. № 7. С. 115–129.

можливості або не можуть бути застосовані механізми інших видів переглядів; 2) здійснити повну, ґрунтовну та об'єктивну перевірку нововиявлених обставин через реалізацію принципів верховенства права, правової визначеності, дизпозиційності, офіційного з'ясування всіх обставин справи; 3) скасувати незаконне та необґрунтоване рішення адміністративного суду у зв'язку зі встановленням нововиявлених обставин, виключивши разом із тим можливість скасувати постанову або ухвалу суду, які набрали законної сили, без достатніх на те підстав²⁸³.

Таким чином, перегляд судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами є окремою, самостійною, факультативною стадією адміністративного судочинства, завданням якої є новий захист прав, свобод та законних інтересів особи в разі виникнення законодавчо встановлених обставин (підстав) істотного або непереборного характеру, що зумовили перевірку законності та обґрунтованості рішень (дій) суду та вимагають усунути недоліки і прогалини попереднього судового розгляду (вирішення) адміністративної справи.

Відповідно до КАС України 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 подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими або виключними обставинами.

Тобто провадження за нововиявленими або виключними обставинами як стадія адміністративного судочинства розпочинається з подання правоздатною особою, права, свободи, інтереси якої порушені чи не визнані, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

Відповідно до КАС України підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є: 1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути

²⁸³ Буцьких О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2013. 195 с.

відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; 2) установлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи. Не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами: 1) переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи; 2) докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом²⁸⁴.

Нововиявлені обставини за своєю юридичною сутністю є фактичними даними, що спростовують факти, які було покладено в основу рішення, а відтак у разі, якщо нововиявлена обставина була відома суду під час ухвалення судового рішення, то вона б обов'язково вплинула на остаточні висновки суду^{285, 286, 287}.

²⁸⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁸⁵ Хітько В. Не можуть вважатися нововиявленими ті обставини, що встановлюються на підставі доказів, які не були своєчасно подані сторонами до суду (КАС/ВС від 19.06.2019 р. у справі № 815/1918/15). *Протокол : юридичний інтернет ресурс*. 2019. URL: [https://protocol.ua/ua/kas_vs_ne_mogut_vvagatisya_novoviyavlenimi_ti_obstavini_shcho_vstanovlyuyutsya_na_pidstavi_dokaziv_yaki_ne_buli_svoechnasno_podani_storonami_do_sudu_\(kas_vs_vid_19_06_2019_r_sprava_815_1918_15\)/](https://protocol.ua/ua/kas_vs_ne_mogut_vvagatisya_novoviyavlenimi_ti_obstavini_shcho_vstanovlyuyutsya_na_pidstavi_dokaziv_yaki_ne_buli_svoechnasno_podani_storonami_do_sudu_(kas_vs_vid_19_06_2019_r_sprava_815_1918_15)/)

²⁸⁶ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 травня 2018 року у справі № 2а-7523/10/1270. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73705274>

²⁸⁷ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 10 квітня 2019 року у справі № 454/2641/14-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81047145>

Потрібними ознаками нововиявлених обставин є, по-перше, їх наявність на час розгляду справи, по-друге, те, що ці обставини не могли бути відомі особі, а тому їх слід розглядати як сукупність цих двох необхідних умов, тобто для визнання обставини нововиявленою недостатньо, щоб особа просто не знала про наявність певної істотної обставини, а потрібно, щоб вона і не могла знати про неї заявникові на час розгляду справи. За ознакою «не були і не могли бути відомі» не можуть уважатися нововиявленими ті обставини, що встановлюються на підставі доказів, які не були своєчасно подані сторонами чи іншими особами, які беруть участь у справі. Обставини, що виникли чи змінилися після ухвалення судом рішення, а також обставини, на які посилався учасник судового процесу у своїх поясненнях, у касаційній скарзі, або які могли бути встановлені в разі виконання судом вимог процесуального закону, теж не можуть визнаватися нововиявленими. Відповідні правові позиції щодо визначення нововиявлених обставин наведено в постановках Верховного Суду від 02 травня 2018 року у справі 2а-7523/10/1270, від 10 квітня 2019 року у справі № 813/8070/14 (454/2641/14-а) та ін.

КАС/ВС погодився з висновком судів попередніх інстанцій, що ті обставини, які позивач вважає нововиявленими, не є такими, оскільки питання щодо наявності чи відсутності вакантних посад досліджувалося судами попередніх інстанцій під час розгляду справи по суті. Судами оцінено доводи позивача щодо застосування до спірних правовідносин вимог статей 23–25 Закону України «Про державну таємницю» як безпідставні. З цими висновками погодився Вищий адміністративний суд України, що стало підставою для постановлення ухвали від 04 грудня 2015 року про відмову у відкритті касаційного провадження. Нововиявлені обставини мають бути належним чином доведені, тобто підтверджені належними й допустимими доказами, та не може вважатися нововиявленою обставина, яка ґрунтується на переоцінці тих доказів, які вже оцінювались адміністративним судом у процесі розгляду справи, натомість позивачем не надано жодних нових доказів на підтвердження нововиявленої обставини. Наявність нововиявлених обставин доводиться позивачем виключно з посиланням

на інформацію, отриману під час допиту, разом із тим у матеріалах справи відсутні будь-які докази на підтвердження цього твердження позивача^{288, 289, 290, 291}.

²⁸⁸ Хітько В. Не можуть вважатися нововиявленими ті обставини, що встановлюються на підставі доказів, які не були своєчасно подані сторонами до суду (КАС/ВС від 19.06.2019 р. у справі № 815/1918/15). *Протокол: юридичний інтернет ресурс*. 2019. URL: [https://protocol.ua/ua/kas_vs_ne_mogut_vvagatisya_novoviyavlenimi_ti_obstavini_shcho_vstanovlyuyutsya_na_pidstavi_dokaziv_yaki_ne_buli_svoechasno_podani_storonami_do_sudu_\(kas_vs_vid_19_06_2019_r_sprava_815_1918_15\)/](https://protocol.ua/ua/kas_vs_ne_mogut_vvagatisya_novoviyavlenimi_ti_obstavini_shcho_vstanovlyuyutsya_na_pidstavi_dokaziv_yaki_ne_buli_svoechasno_podani_storonami_do_sudu_(kas_vs_vid_19_06_2019_r_sprava_815_1918_15)/)

²⁸⁹ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 травня 2018 року у справі № 2а-7523/10/1270. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73705274>

²⁹⁰ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 10 квітня 2019 року у справі № 454/2641/14-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81047145>

²⁹¹ Прикладом перегляду рішень за нововиявленими обставинами є справа № 686/20299/16-а, у якій ОСОБА_1 звернулася до суду з заявою про перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами постанови Хмельницького міськрайонного суду від 14 грудня 2016 року у справі № 686/20299/16-а за позовом ОСОБА_1 до Хмельницької міської ради про визнання протиправним і скасування розпорядження про звільнення та поновлення на роботі. На обґрунтування своїх вимог ОСОБА_1 зазначила, що постановою Хмельницького міськрайонного суду від 14 грудня 2016 року було відмовлено в задоволенні позову ОСОБИ_1 до Хмельницької міської ради про визнання протиправним та скасування розпорядження Хмельницького міського голови від 6 жовтня 2016 року № 510-к про звільнення її з посади головного спеціаліста відділу грошових виплат та компенсацій управління праці та соціального захисту населення відповідно до вимог ст. 36 ч. 1 п. 7-2 КЗпП України та поновлення на посаді. Рішення набрало чинності. Постанова суду першої інстанції ґрунтувалась на висновку Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому від 29 лютого 2016 року № 5638/8/22-25-13-06 про результати перевірки достовірності відомостей, передбачених п. 5 ч. 5 п. 2 Закону України «Про очищення влади», яким було встановлено, що вартість майна, вказаного ОСОБОЮ_1 в декларації, набутого нею за час перебування на посадах, визначених у п. п. 1-10 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про очищення влади» не відповідає наявній податковій інформації про доходи, отримані останньою із законних джерел. На підставі цього висновку розпорядженням Хмельницького міського голови від 16 жовтня 2016 року № 510-к ОСОБУ_1 звільнено з посади головного спеціаліста відділу грошових виплат і компенсацій управління праці та соціального захисту населення відповідно до вимог ст. 36 ч. 1 п. 7-2 КЗпП України (з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади»). Постановою Хмельницького окружного адміністративного суду від 27 квітня 2017 року за позовом ОСОБА_1 визнано протиправним та скасовано висновок Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому Головного управління ДФС у Хмельницькій області про результати перевірки достовірності відомостей, передбачених п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону України «Про очищення влади» від 29 лютого 2016 року відносно ОСОБИ_1. Постанова набрала чинності. Ураховуючи, що висновок Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому Головного управління ДФС у Хмельницькій області про результати перевірки достовірності відомостей, передбачених п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону України «Про очищення влади» від 29 лютого 2016 року відносно ОСОБА_1, на якому базувалась постанова Хмельницького міськрайонного суду від 14 грудня 2016 року скасований та постанова суду набрала чинності, за таких обставин суд вбачає вимоги ОСОБИ_1 підставними та такими, що підлягають до задоволення.

Отже, підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами умовно формують зміст такого провадження, і тому за своєю юридичною природою перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами полягає в перегляді рішення суду, що вступило в законну силу, у разі виникнення або виявлення суттєвих, нових фактичних даних, що заперечують або спростовують факти, що стали основою адміністративної справи, вплинули на розгляд справи та потягли за собою ухвалення судового рішення, що може порушувати права, свободи та законні інтереси особи.

Інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на вирішення справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом – усе це свідчить про помилку з боку держави та підриває довіру до судового рішення. Суспільний інтерес в усуненні сумніву в законності та обґрунтованості судового рішення переважає над суспільним інтересом, що виявляється в дотриманні принципу юридичної визначеності (*res judicata*). У разі конкуренції між правильним і стабільним перевагу слід надавати першому. Щоб усунути цей сумнів судові рішення, навіть те, що набрало законної сили, може бути переглянute за заявою учасника справи або іншої зацікавленої особи, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки²⁹².

Підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

1) установлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) установлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді в учиненні кримінального правопорушення, унаслідок якого було ухвалено судові рішення;

²⁹² Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 20 лютого 2020 року у справі № 808/1628/18. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87758201?fbclid=IwAR0StMJIRLz4ROsna3daeyD74np7XQQoEO2HsFx1FnQ_pHfuPO94yDLBVt0

3) установлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом. При перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову²⁹³.

Вищеназвані підстави є вичерпними та виокремлені як виключні, унаслідок їх появи як юридичних фактів – це абсолютно нові обставини відносно судового рішення, яке набрало законної сили. Тобто на момент розгляду й вирішення справи судом були ухвалені всі можливі процесуальні заходи для дослідження всіх обставин у справі, а також застосовані норми матеріального і процесуального права, що підлягають застосуванню під час вирішення конкретної справи, унаслідок на момент ухвалення судового рішення не було жодних підстав поставити під сумнів законність і обґрунтованість ухваленого судового рішення. При цьому поява цих фактів не вбачає наявності обставин, що існували на момент первинного провадження у справі, про які суд або зацікавлена особа не знали або не могли знати^{294, 295}.

²⁹³ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁹⁴ Ніколенко Л. Поняття та ознаки перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами у господарському судочинстві. *Право України*. 2018. № 7. С. 115–129.

²⁹⁵ Прикладом перегляду рішень за виключними обставинами є справа № 754/3584/18, у якій ОСОБА_1 звернувся до суду із заявою про перегляд постанови Деснянського районного суду м. Києва від 03.09.2015 р. за виключними обставинами, мотивуючи свою заяву тим, що постановою Деснянського районного суду м. Києва від 03.09.2015 р. у задоволенні позовних вимог ОСОБИ_1 до Управління Пенсійного фонду України в Деснянському районі м. Києва про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії відмовлено, зазначене рішення суду виносилося на застосуванні п. 164.2.19 ст. 164 Податкового кодексу України щодо включення пенсійних виплат до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку, які Рішенням Конституційного суду України № 1-р/2018 від 27.02.2018 р. були визнані неконституційними. Саме ця обставина є підставою для скасування судового рішення за виключними обставинами, оскільки внаслідок застосування п. 164.2.19 ст. 164 Податкового кодексу України, заявнику неправомірно не було виплачено грошові кошти в розмірі 3842, 63 грн за період з лютого 2015 р. по червень 2016 р. На підставі викладеного заявник просить суд переглянути за виключними обставинами постанову Деснянського районного суду м. Києва від 03 вересня 2015 р. у справі 754/8986/15-а, скасувати її та ухвалити нову постанову, якою задовольнити позовні вимоги: визнати дії Лівобережного об'єднаного управління ПФУ в м. Києві неправомірними; стягнути з Лівобережного об'єднаного управління ПФУ в м. Києві 3842,63 грн не виплаченої йому пенсії; зобов'язати Лівобережне об'єднане управління ПФУ в м. Києві здійснити розрахунок компенсації втрати частини пенсії в зв'язку з порушенням строків

Таким чином, підстави для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами об'єднані єдиним критерієм – обов'язковим ухваленням рішення уповноваженою судовою установою, що створює виключну обставину (неконституційність (конституційність) нормативного акта; обвинувальний вирок вини судді; рішення міжнародної судової установи щодо порушення Україною міжнародних зобов'язань), яка зумовлює перегляд попереднього судового рішення з метою захисту прав, свобод і законних інтересів особи.

Далі варто переходити безпосередньо до порядку розгляду справ за нововиявленими або виключними обставинами. Строки подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами визначаються нормами КАС України. Заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами за формою і змістом мають відповідати вимогам КАС України щодо оформлення позовних заяв до суду першої інстанції. Заява про перегляд судового рішення суду першої інстанції з підстав, визначених частиною другою, пунктами 1, 2 частини п'ятої статті 361 КАС України, подається до суду, який ухвалив судові рішення. Заява про перегляд судових рішень судів апеляційної і касаційної інстанцій з підстав, зазначених у частині першій статті 361 КАС України, якими змінено або скасовано судові рішення, подається до суду тієї інстанції, яким змінено або ухвалено нове судові рішення. Заява про перегляд судового рішення з підстави, визначеної пунктом 3 частини п'ятої статті 361 КАС України, подається до Верховного Суду і розглядається у складі Великої Палати Верховного Суду²⁹⁶.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, що надійшла до адміністративного суду, передається судді адміністративного суду. Упродовж п'яти днів з дня після надходження заяви до адміністративного суду суддя

її виплати; стягнути з Лівобережного об'єднаного управління ПФУ в м. Києві суму компенсації відповідно до здійсненого розрахунку. Вислухавши пояснення заявника, представника відповідача, вивчивши письмові матеріали справи, дослідивши обставини справи в їх сукупності, оцінивши зібрані у справі докази, виходячи зі свого внутрішнього переконання, яке ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів, суд прийшов до висновку, що заява ОСОБИ_1 про перегляд судового рішення за виключними обставинами підлягає задоволенню.

²⁹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

(суддя-доповідач) перевіряє її відповідність вимогам статті 364 КАС України і вирішує питання про відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Суд відмовляє у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами в разі, якщо така заява подана до суду після закінчення строку, визначеного частиною другою статті 363 КАС України. Відкривши провадження за нововиявленими або виключними обставинами, суддя (суддя-доповідач) надсилає учасникам справи копії заяви про перегляд і призначає дату, час та місце судового засідання, про що повідомляє учасників справи. Якщо в заяві міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, суддя (суддя-доповідач) невідкладно після відкриття провадження у справі постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом від органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи.

Особа, яка подала заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, може відмовитися від заяви до початку розгляду справи у судовому засіданні. У разі ухвалення відмови від заяви суд закриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про що постановляє ухвалу.

Таким чином, заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами подається до того суду (зокрема інстанції), який ухвалив рішення, що має переглядатися. Далі заява про перегляд судового рішення реєструється, передається судді адміністративного суду, який з підстав, визначених законодавством, відкриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами.

Заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається в судовому засіданні упродовж тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Справа розглядається за правилами, встановленими КАС України для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. У суді першої інстанції справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження

з повідомленням учасників справи. Неявка заявника або інших учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду. Під час перегляду за нововиявленими або виключними обставинами сторони користуються правами, визначеними статтею 47 КАС України²⁹⁷.

Суд в умовах перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами не переглядає матеріали справи щодо правильності та відповідності застосування судом закону, здійснення відповідних процесуальних дій, що має місце в апеляційній та касаційній інстанціях. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами пов'язаний не з судовою помилкою, а з об'єктивною помилкою, якою є юридичний факт процесуального характеру, відображений у судовому рішенні, ухваленому суддею, що перебуває в добро совісній омані, формально не суперечить нормам законодавства, який встановлюється та усувається в порядку перегляду за нововиявленими та виключними обставинами²⁹⁸.

Тягар доказування обставин, що здатні вплинути на висновки суду за раніше ухваленим судовим рішенням, лежить на заявнику внаслідок того, що нововиявлені обставини, як і будь-які юридичні факти, що мають значення для справи, входять у предмет доказування у справі. На таку ознаку нововиявлених обставин, як здатність вплинути на висновки суду за раніше ухваленим судовим актом, у більшості випадків вказує і судова практика перегляду судових актів, які набрали законної сили, за нововиявленими обставинами²⁹⁹.

Отже, адміністративна справа про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами розглядається за правилами розгляду справи відповідної інстанції, що здійснює перегляд рішення, при цьому в першій інстанції – у порядку спрощеного позовного провадження. Обов'язок доказування в адміністративних справах про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, як показує судова практика, лежить

²⁹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

²⁹⁸ Ніколенко Л. Поняття та ознаки перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами у господарському судочинстві. *Право України*. 2018. № 7. С. 115–129.

²⁹⁹ Там само.

на заявнику, адже він у своїй заяві вказує суду на доводи нововиявлених або виключних обставин, які є предметом доказування, надає відповідні докази або подає клопотання.

За результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може: 1) відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі; 2) задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; 3) скасувати судове рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду. За результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами Верховний Суд може також скасувати судове рішення (судові рішення) повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції. У разі відмови в задоволенні заяви про перегляд рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд постановляє ухвалу.

Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржено в порядку, встановленому КАС України для оскарження судових рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі. У разі залишення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами без задоволення інші учасники справи можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час провадження за нововиявленими або виключними обставинами³⁰⁰.

Таким чином, за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами суд може ухвалити такі рішення: 1) відмовити заявнику в задоволенні заяви; 2) задовольнити заяву, скасувавши попереднє судове рішення, та ухвалити нове судове рішення; 3) скасувати попереднє судове рішення й закрити

³⁰⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

провадження; 4) скасувати попереднє судове рішення й передати справу на новий судовий розгляд.

Використовуючи аналізований вище матеріал, можна зробити такі узагальнення:

- перегляд судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами має органічний взаємозв'язок з принципом юридичної визначеності (*res judicata*), що за своїм змістом полягає в гарантії остаточності судового рішення з метою дотримання стабільності правового захисту особи в суспільстві; при цьому за своєю природою принцип юридичної визначеності є нерозривною складовою принципу верховенства права, відповідно пріоритет права є основним, і в разі наявності обставин суттєвого або непереборного характеру (що є сутністю провадження за нововиявленими та виключними обставинами) остаточне рішення суду може переглядатися для захисту прав, свобод і законних інтересів особи;

- перегляд судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами є окремою, самостійною, факультативною стадією адміністративного судочинства, завданням якої є новий захист прав, свобод і законних інтересів особи в разі виникнення законодавчо встановлених обставин (підстав) істотного або непереборного характеру, що зумовили перевірку законності та обґрунтованості рішень (дій) суду та вимагають усунути недоліки і прогалини попереднього судового розгляду (вирішення) адміністративної справи;

- провадження за нововиявленими або виключними обставинами як стадія адміністративного судочинства розпочинається з подання правоздатної особи, права, свободи, інтереси якої порушені чи не визнані, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;

- підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами умовно формують зміст такого провадження, тому за своєю юридичною природою перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами полягає в перегляді рішення суду, що вступило в законну силу, у разі виникнення або виявлення суттєвих, нових фактичних даних, що заперечують або спростовують факти, що стали основою адміністративної справи, вплинули на розгляд

справи та потягли за собою ухвалення судового рішення, що може порушувати права, свободи та законні інтереси особи;

- підстави для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами об'єднані єдиним критерієм – обов'язкове ухвалення рішення уповноваженою судовою установою, що створює виключну обставину (неконституційність/конституційність нормативного акта; обвинувальний вирок вини судді; рішення міжнародної судової установи щодо порушення Україною міжнародних зобов'язань), яка зумовлює перегляд попереднього судового рішення з метою захисту прав, свобод і законних інтересів особи;

- заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами подається до того суду (зокрема інстанції), який ухвалив рішення, що має переглядатися. Далі заява про перегляд судового рішення реєструється, передається судді адміністративного суду, який з підстав, визначених законодавством, відкриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами;

- адміністративна справа про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами розглядається за правилами розгляду справи відповідної інстанції, що здійснює перегляд рішення, при цьому в першій інстанції – у порядку спрощеного позовного провадження. Обов'язок доказування в адміністративних справах про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, як показує судова практика, лежить на заявнику, адже той у своїй заяві вказує суду на доводи нововиявлених або виключних обставин, які є предметом доказування, надає відповідні докази або подає клопотання;

- за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами суд може ухвалити такі рішення: 1) відмовити заявнику в задоволенні заяви; 2) задовольнити заяву, скасувавши попереднє судове рішення, та ухвалити нове судове рішення; 3) скасувати попереднє судове рішення й закрити провадження; 4) скасувати попереднє судове рішення й передати справу на новий судовий розгляд.

Отже, перегляд судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами як стадія адміністративного судочинства характеризується такими особливостями: 1) є самостійною, окремою та

факультативною стадією адміністративного судочинства; 2) підстави перегляду судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами мають істотний або непереборний характер і вичерпно закріплені в адміністративно-процесуальному законодавстві, формуючи завдання цих проваджень; 3) метою цих проваджень є перевірка законності, обґрунтованості та об'єктивності судових рішень для захисту та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб; 4) об'єктом проваджень за нововиявленими або виключними обставинами є судові рішення, що набрали законної сили; 5) структура та процесуальний порядок проваджень за нововиявленими або виключними обставинами мають свої послідовні стадії: подання заяви про перегляд судового рішення; відкриття провадження; судовий розгляд, за правилами розгляду справи відповідної інстанції, що здійснює перегляд рішення; ухвалення судового рішення за наслідками перегляду; 6) перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами здійснюється тими ж судами (інстанціями), що ухвалили рішення; 7) де-факто тягар доказування у справах за нововиявленими або виключними покладається на заявника; 8) за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами суд може ухвалити рішення щодо відмови в задоволенні заяви або щодо задоволення заяви, що має подальші процесуальні дії; рішення суду про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржене в установленому законодавством порядку.

*2.10.1.9. Провадження в Європейському суді з прав людини
як стадія адміністративного судочинства України*

Судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави через своєчасне, ефективне і справедливе вирішення правових спорів на засадах верховенства права³⁰¹.

³⁰¹ Смолій І. Адміністративне судочинство в Україні і космічне право. *Administrative Justice in Ukraine and Space Law*. 2019. Vol. 1. С. 91–97.

Дотримання міжнародних зобов'язань в адміністративному судочинстві України передбачає, що міжнародне співробітництво у сфері адміністративного судочинства має здійснюватися задля підтримки розвитку дієвої, прозорої, передбачуваної та ефективно діючої системи адміністративних судів в Україні. Завдяки міжнародному співробітництву має відбуватись удосконалення функціональних якостей основних сфер адміністративного судочинства, зокрема через ознайомлення із провідним досвідом країн-членів ЄС, а також підвищення його інституційної спроможності, що своєю чергою сприятиме підсиленню верховенства права³⁰².

Провідним міжнародним актом, що є частиною національного законодавства, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція). Для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод та протоколами до неї створюється Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд). Він функціонує на постійній основі³⁰³.

Україна повністю визнає на своїй території дію статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції³⁰⁴.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини³⁰⁵. Підставами для звернення до Європейського суду з прав людини є такі:

1) особа може звернутися до Суду, якщо вважає, що вона особисто є жертвою порушення однією з держав – сторін Конвенції – прав чи

³⁰² Смолій І. Адміністративне судочинство в Україні і космічне право. *Administrative Justice in Ukraine and Space Law*. 2019. Vol. 1. С. 91–97.

³⁰³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

³⁰⁴ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

³⁰⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

основоположних свобод, які захищаються Конвенцією та протоколами до неї;

2) Суд може розглядати лише ті заяви, в яких йдеться про порушення гарантованих Конвенцією та протоколами до неї прав – одного або кількох. Європейський суд є наднаціональною міжнародною судовою установою, яка розглядає скарги осіб щодо порушення їхніх прав державами – сторонами Конвенції. Відповідно до статті 32 Конвенції юрисдикція Європейського суду поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї та які передаються на його розгляд відповідно до статей 33, 34 і 47 Конвенції. Суд не виконує функції національного суду та не має повноважень скасовувати або змінювати рішення національних судів. Суд також не може безпосередньо втручатися в діяльність органу влади, дія або бездіяльність якого спричинила порушення;

3) особа може звернутися до Суду лише зі скаргами, предмет яких перебуває у сфері відповідальності суб'єкта владних повноважень (наприклад, парламенту, суду, прокуратури тощо) однієї з цих держав. Суд не розглядає заяви, спрямовані проти приватних осіб або недержавних інституцій;

4) згідно з п. 1 статті 35 Конвенції Суд ухвалює заяви до розгляду лише після того, як були використані всі внутрішні засоби юридичного захисту, і лише упродовж шести місяців з дати винесення остаточного рішення. Суд не розглядає заяву, яка не відповідає таким умовам прийняття;

5) перед зверненням до Суду особа має використати всі засоби судового захисту в державі, проти якої спрямована заява, які могли б призвести до усунення порушення, що є предметом оскарження;

6) якщо заява стосується рішення національного суду, наприклад вироку, то після того, як особа використала звичайну процедуру судового оскарження, немає потреби знову вдаватися до спроб перегляду цього рішення. Також не обов'язково використовувати позасудові засоби юридичного захисту або звертатися зі скаргами чи заявами, наприклад, до парламенту, глави держави або уряду, міністра чи уповноваженого з прав людини, оскільки ці засоби захисту не вважаються такими, що потрібно використати перед зверненням до Суду;

7) заяву до Суду можна подати упродовж шести місяців після ухвалення остаточного рішення судом або органом влади, до компетенції яких належить визначення питання, що є предметом звернення до Суду. Шестимісячний строк відраховується з моменту ознайомлення з остаточним судовим рішенням;

8) перебіг шестимісячного строку припиняється в момент отримання Судом від особи першого листа, в якому чітко викладено – хоча б у стислій формі – предмет заяви, яка подається, або заповненого формуляру заяви. Звичайного запиту з проханням надати інформацію недостатньо, щоб зупинити перебіг шестимісячного строку^{306, 307, 308, 309, 310}.

Отже, основними правилами початку провадження в ЄСПЛ, що є підставами розгляду заяв в ЄСПЛ, є: 1) порушення державою норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; 2) проходження усіх інстанцій національної системи судів та подання заяви до ЄСПЛ упродовж шести місяців з моменту ознайомлення з останнім судовим рішенням; 3) предметом не є перегляд судового рішення національного суду, а відновлення незахищених, невизнаних або порушених чеснот (прав, свобод і законних інтересів); 4) стороною (а саме відповідачем) у провадженні ЄСПЛ обов'язково є держава, а іншою стороною (позивач або ж заявник) є приватна особа чи інша держава.

Офіційними мовами Суду є англійська та французька, але за бажанням можна звертатися до Секретаріату Суду офіційною мовою однієї з держав, що ратифікували Конвенцію. Проте якщо Суд не визнає заяву не прийнятою на основі надісланих документів,

³⁰⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

³⁰⁷ Європейський суд з прав людини: підстави та порядок звернення. ЦК Профспілки працівників освіти і науки України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://pon.org.ua/novyny/7499-yevropeyskiy-sud-z-prav-lyudini-pdstavi-ta-poryadok-zvernennya.html>

³⁰⁸ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text

³⁰⁹ Порядок звернення до євросуду з прав людини. Міністерство юстиції України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://minjust.gov.ua/m/poryadok-zvernennya-do-evrosudu-z-prav-lyudini>

³¹⁰ Європейський суд з прав людини : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants>

а вирішить запропонувати Уряду висловити свою позицію щодо скарг заявника, Суд вестиме листування англійською чи французькою мовою, а заявник чи його представник, за загальним правилом, має надсилати подальші зауваження англійською чи французькою мовою. Суд ухвалює лише ті заяви, які надіслані поштою (а не телефоном). Якщо заявник відсилає свою заяву електронною поштою або факсом, то обов'язково потрібно продублювати її звичайною поштою. Також немає потреби бути особисто присутнім у Суді для усного викладення обставин справи^{311, 312}.

Заяви можуть бути подані лише проти однієї чи декількох держав, які ратифікували Конвенцію. Будь-які заяви проти третіх держав або проти приватних осіб відхилятимуться як неприйнятні^{313, 314}.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553 затверджено Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини, що визначає механізм забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини про порушення нею Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, справ за заявами України стосовно порушення Конвенції іншими Договірними Сторонами, а також як третьої сторони під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб – резидентів України – проти інших Договірних Сторін. Відповідальним за забезпечення представництва України в Суді є Мін'юст в особі Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Уповноважена особа дає своїм представникам доручення щодо збирання необхідних матеріалів та інформації, надсилає до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій запити про надання матеріалів та інформації або відповідно до

³¹¹ Порядок звернення до євросуду з прав людини. Міністерство юстиції України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://minjust.gov.ua/m/poryadok-zvernennya-do-evrosudu-z-prav-lyudini>

³¹² Європейський суд з прав людини : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants>

³¹³ ЄСПЛ у 50-ти запитаннях. Служба з питань відносин із громадськістю : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_UKR.pdf

³¹⁴ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text

вказівок Суду вимоги, які підлягають обов'язковому виконанню в десятиденний строк із дня їх отримання або у строки, встановлені в запитах або вимогах³¹⁵.

Отже, якщо Україна як держава є відповідачем у провадженні ЄСПЛ, то її інтереси представляє та захищає Міністерство юстиції України в особі Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, до повноважень якого належить збір матеріалів та фактичних даних у справі, формування умов та ухвалення рішення про дружнє врегулювання спору, загалом представництво України як держави на міжнародній судовій арені.

Правило 47 Регламенту Європейського суду з прав людини визначає зміст індивідуальної заяви, що подається на бланку, наданому канцелярією, якщо голова відповідної секції не вирішить інакше. Вона має містити: а) ім'я, дату народження, громадянство, стать, рід занять та адресу заявника; б) ім'я, рід занять та адресу довіреної особи, якщо така є; в) найменування Договірної Сторони або сторін, проти яких подається заява; г) стислий виклад фактів; д) стислий виклад стверджуваного порушення (порушень) Конвенції та відповідних аргументів; е) підтвердження про дотримання заявником критеріїв ухваленості (вичерпання національних засобів правового захисту і правило щодо шестимісячного строку), викладених у пункті 1 статті 35 Конвенції; ф) предмет заяви; і має супроводжуватися: ж) копіями будь-яких відповідних документів, зокрема рішень – судових чи несудових – стосовно предмета заяви. Крім того заявники мусять: а) надати інформацію, особливо документи і рішення, зазначені вище в пункті 1 (ж), що змогли б довести відповідність критеріям ухваленості (вичерпання національних засобів правового захисту і правило щодо шестимісячного строку), викладеним у пункті 1 статті 35 Конвенції; та б) зазначити, чи подали вони свої скарги на розгляд за будь-якою іншою процедурою міжнародного розслідування чи врегулювання. Заявники, які не бажають розкривати свою особу перед громадськістю, мають це зазначити

³¹⁵ Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини : Постанова Кабінету міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2004-%D0%BF#Text>

і також викласти причини на виправдання такого відступу від звичайного порядку доступу громадськості до інформації щодо провадження в Суді. Голова палати може надати дозвіл на анонімність у виняткових і належним чином виправданих випадках³¹⁶.

З 1997 року для контролю за виконанням до Комітету міністрів надійшло 1549 рішень Суду у справах проти України. З 15 червня 2010 року суддею ЄСПЛ від України є Г. Юдківська. У період з 1996 до 2008 р. Україну в Суді представляв В. Буткевич. 2019 року проти України до Суду подали 3991 заяву. Упродовж 2019 р. Суд розглянув 2414 заяви, визнав неприйнятими 2227, ухвалив 109 рішення стосовно 187 заяв, у яких установив щонайменше одне порушення Конвенції. Незважаючи на велику кількість заяв проти України до Суду, більшість їх мають схожий характер і стосуються низки структурних проблем, що призводять до порушення Україною Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, зокрема невиконання або тривале виконання рішень національних судів; надмірна тривалість провадження досудового слідства у кримінальних справах і судового розгляду цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ; незабезпечення права на належний судовий захист, неефективність розслідування кримінальних справ правоохоронними органами за скаргами на неналежне поводження з боку представників органів держави; порушення майнових прав; неналежні умови утримання та лікування осіб, які перебувають під вартою. Представляє Україну в Суді під час розгляду справ, а також забезпечує виконання рішень Суду, ухвалених проти нашої держави, – Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, що функціонує в рамках Міністерства юстиції. Станом на кінець 2019 року Комітет міністрів РЄ ухвалив рішення про припинення нагляду за виконанням у 970 справах проти нашої держави та продовжував здійснювати контроль за виконанням Україною 579 рішень Суду. На додаток до міждержавних справ в Суд надходить значна кількість індивідуальних заяв, що стосуються подій у Криму та на Донбасі. 17 грудня 2018 року Суд розповсюдив інформацію про

³¹⁶ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text

схвалення плану розгляду таких індивідуальних заяв. Оскільки ключовим питанням у цих справах є визначення юрисдикції України або Росії щодо питань, які оскаржуються, а Суд очікує визначитися стосовно цього питання у рамках розгляду міждержавної заяви «Україна проти Росії» (т. зв. справа «Східна Україна», № 8019/16), Суд вирішив що всі відповідні індивідуальні справи будуть комунікувати урядам паралельно з міждержавною справою, однак після отримання у відповідь зауважень урядів і заявників Суд має намір зафіксувати відкладення розгляду кожної справи до ухвалення рішення в міждержавній справі³¹⁷.

Правило 46 Регламенту Європейського суду з прав людини визначає зміст міждержавної заяви, відповідно будь-яка Договірна Сторона або сторони, що мають намір порушити справу перед Судом згідно зі статтею 33 Конвенції, подають до канцелярії заяву, яка має містити: а) найменування Договірної Сторони, проти якої подається заява; б) виклад фактів; с) виклад стверджуваного порушення (порушень) Конвенції та відповідних аргументів; d) підтвердження відповідності критеріям прийняття (вичерпання національних засобів захисту та правило щодо шестимісячного строку), викладеним у пункті 1 статті 35 Конвенції; e) предмет заяви та загального зазначення вимог справедливої сатисфакції, згідно зі статтею 41 Конвенції, від імені сторони чи сторін, що вважають себе потерпілими; та f) ім'я та адресу особи (осіб), призначеної довіреною особою; і має супроводжуватися; g) копіями будь-яких відповідних документів, зокрема рішень – судових чи несудових – стосовно предмета заяви^{318, 319}.

³¹⁷ Україна та Європейський суд з прав людини. Постійне представництво України при Раді Європи : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/ukrayina-ta-yevropejskij-sud-z-prav-lyudini>

³¹⁸ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text

³¹⁹ Наразі Судом розглядаються п'ять міждержавних скарг України проти Росії: «Україна проти Росії» (Крим) (заява № 20958/14) та «Україна проти Росії» (Східна Україна) (№ 8019/16); справа «Україна проти Росії (II)» (заява № 43800/14), подана 13 червня 2014 року та стосується викрадення трьох груп дітей у Східній Україні та їх тимчасової передання в Росію з червня по серпень 2014 року. Справа перебуває на розгляді Палати Суду; заява проти Росії, передана Урядом України до Суду 11 вересня 2018 року («Україна проти Росії (VII)», заява № 38334/18), що стосується громадян України, ув'язнених

Тобто до компетенції ЄСПЛ входить розгляд звернень двох видів – індивідуальних (особа проти держави) та міждержавних (держава проти держави), а також видання висновків консультативного характеру щодо офіційного тлумачення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Після отримання від заявника першого листа або формуляру заяви Секретаріат Суду надсилає відповідь з повідомленням про те, що за іменем заявника було відкрито справу, номер якої потрібно зазначати в усіх таких листах до Суду. Надалі до заявника можуть звернутися за додатковою інформацією, документами чи роз'ясненнями, пов'язаними із заявою. Секретаріат Суду не надає інформації щодо законодавства держави, проти якої спрямовано заяву, а також не надає юридичних консультацій стосовно застосування або тлумачення національного права. Якщо особа вважає, що її заява стосується одного з прав, гарантованих Конвенцією або протоколами до неї, і що всі умови прийняття задоволені, особа має ретельно і розбірливо заповнити формуляр заяви і повернути його до Суду в найкоротші строки та в будь-якому випадку – не пізніше шести місяців з дати спрямування першого листа до Секретаріату Суду. Якщо формуляр та всі потрібні документи не будуть надіслані до Секретаріату Суду до спливу вказаного строку, це буде розцінено як те, що особа не бажає підтримувати заяву в Суді, і відповідно її справу буде знищено^{320, 321}.

Процедура розгляду справи безкоштовна. Процедура розгляду справ Судом є письмовою, що не потребує особистої присутності заявника в Суді. Особу обов'язково буде поінформовано про будь-яке рішення, винесене Судом у її справі^{322, 323}.

в Криму та в Росії за політичними мотивами; остання заява, подана Урядом України 29 листопада 2018 року («Україна проти Росії (VIII)», заява № 55855/18), у якій йдеться про події в Азовському морі та захоплення Росією українських суден «Бердянськ», «Нікополь» і «Яни Капу» та їх екіпажів.

³²⁰ Порядок звернення до Євросуду з прав людини. Міністерство юстиції України : офіційний вебсайт. 2020. URL: <https://minjust.gov.ua/m/poryadok-zvernennya-do-evrosudu-z-prav-lyudini>

³²¹ Європейський суд з прав людини : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants>

³²² Порядок звернення до євросуду з прав людини. Там само.

³²³ Європейський суд з прав людини: Там само.

Якщо заяву подано згідно зі статтею 33 Конвенції, палата, створена для розгляду цієї справи, призначає одного або більше суддів зі свого складу суддею-доповідачем (суддями-доповідачами), який після отримання письмових зауважень від Договірних Сторін, яких стосується справа, подає доповідь про прийняття заяви. Голова секції, до якої передано справу, має призначити суддю-доповідача, який перевірятиме заяву. Після передання справи до секції голова секції створює палату відповідно до пункту 1 правила 26 і пропонує Договірній Стороні-відповідачеві подати в письмовій формі зауваження щодо прийняття заяви. Отримані таким чином зауваження Секретар доводить до відома Договірної сторони-заявника, яка у відповідь може подати свої зауваження в письмовій формі³²⁴.

Тобто існують два основні етапи розгляду справ Судом – вирішення питання приймання заяви та її розгляд по суті (тобто безпосередньо розгляд скарг). Робота із заявою здійснюється в декілька етапів. Заява визнається неприйнятною суддею одноособово, якщо її неприйняття є очевидним від самого початку; такі ухвали є остаточними й не можуть бути оскаржені. У справах, що порушують питання усталеної практики Суду, ухвали щодо прийняття або рішення по суті виносяться комітетом у складі трьох суддів. Палата сповіщає уряд держави-відповідача про заяву й запрошує його надати свої зауваження. Письмові зауваження надаються обома сторонами. Після цього Суд може вирішити у виняткових випадках провести усні слухання у справі. Згодом палата виносить рішення, яке стає остаточним лише через три місяці, впродовж яких заявник чи уряд мають право звернутися з клопотанням про передання справи на розгляд Великої Палати. Якщо колегією Великої Палати задовольняється це клопотання, справа розглядається повторно, й за потреби може бути проведено усне слухання. Рішення Великої Палати є остаточними.

Таким чином, провадження в ЄСПЛ складається із трьох основних, обов'язкових стадій, що є складними та включають декілька етапів, зокрема: 1) стадія приймання заяви; 2) стадія розгляду справи по суті; 3) стадія ухвалення та оголошення судового рішення.

³²⁴ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text

Тобто стадія приймання заяви є первинною та полягає в перевірці формальних вимог та підстав заяви, завершуючись ухваленням двох рішень – щодо ухвалення заяви та щодо невідповідності вимог заяви та її неухвалення, які є остаточними.

Як етап вирішення справи в ЄСПЛ існує *дружнє врегулювання* – угода між сторонами, що призводить до припинення провадження у справі. При досягненні сторонами такої домовленості зазвичай держава сплачує заявнику певну суму грошей. Розглянувши умови дружнього врегулювання й пересвідчившись, що продовження розгляду справи не є потрібним з огляду на повагу до прав людини, Суд вилучає відповідну заяву із списку справ. Суд завжди заохочує сторони до обговорення можливостей дружнього врегулювання. Якщо згоди не досягнуто, Суд продовжує розгляд справи по суті³²⁵.

Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини визначається, коли обставини справи та попередня прецедентна практика Суду дають підстави для прогнозування констатації Судом порушення положень Конвенції, і Уповноважена особа вживає заходів для врегулювання спору через укладення угоди про дружнє врегулювання спору або надіслання односторонньої декларації та виносить це питання на розгляд міжвідомчої робочої групи. Рішення щодо доцільності укладення угоди про дружнє врегулювання спору, надіслання до Суду односторонньої декларації та її умови ухвалює міжвідомча робоча група. Уповноважена особа на підставі рішення міжвідомчої робочої групи підписує угоду/декларацію, у разі коли сума за угодою про дружнє врегулювання спору або односторонньою декларацією не перевищує 5000 євро. Якщо сума відшкодування за угодою про дружнє врегулювання спору або односторонньою декларацією перевищує 5000 євро, згоду на підписання угоди/декларації на затверджених міжвідомчою робочою групою умовах надає Кабінет Міністрів України через видання відповідного розпорядження³²⁶.

³²⁵ ЄСПЛ у 50-ти запитаннях. Служба з питань відносин із громадськістю : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_UKR.pdf

³²⁶ Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини : Постанова Кабінету міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2004-%D0%BF#Text>

Отже, факультативною стадією провадження в ЄСПЛ є стадія дружнього врегулювання, на якій сторони формують взаємокомпромісні умови примирення, ухвалюючи угоду про примирення (зазвичай щодо встановлення заявнику суми відшкодування), якою закривається провадження. Якщо дружнього врегулювання чи іншого вирішення не досягнуто, й палата переконалася на підставі аргументів сторін, що справа прийнята й готова для розгляду по суті, тоді палата невідкладно ухвалює рішення, до якого включається ухвала палати щодо прийняття справи. Якщо палата вирішила ухвалити заяву, подану згідно зі статтею 33 Конвенції, голова палати після консультацій із заінтересованими Договірними Сторонами встановлює строк подання письмових зауважень по суті справи та надання додаткових доказів. Проте за згодою заінтересованих Договірних сторін голова може видати розпорядження про те, що можна обійтися без письмової процедури. Має бути проведене слухання по суті справи, якщо одна чи більше заінтересованих Договірних сторін вимагають цього або якщо палата вирішить так з власної ініціативи. Голова палати призначає усну процедуру. Голова палати організовує і спрямовує слухання та визначає порядок, у якому присутні на засіданні особи запрошуються до виступу. Будь-який суддя має право ставити запитання будь-якій особі, присутній на засіданні палати³²⁷.

Тривалість розгляду справи в Суді визначити неможливо. Суд намагається розглянути заяви в межах трьох років із моменту їх подання, однак розгляд деяких справ потребує більше часу, деякі ж справи, навпаки, розглядаються швидше. Тривалість провадження в Суді може бути різною залежно від конкретної справи, судового формування, на розгляд якого її передано, добросовісності сторін у наданні Суду потрібної інформації, а також від багатьох інших чинників, таких як проведення слухань чи передання справи на розгляд Великої Палати. Деякі заяви можуть бути визнані терміновими й, отже, можуть бути розглянуті в пріоритетному порядку, зокрема коли перед заявником є загроза фізичної розправи³²⁸.

³²⁷ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text

³²⁸ ЄСПЛ у 50-ти запитаннях. Служба з питань відносин із громадськістю : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_UKR.pdf

Європейський Суд із прав людини не застосовує національного права держав-учасниць Конвенції і не виносить рішень на його підставі. Але це не означає, що Суд не звертається при розгляді матеріалів справи до національного права. Скарга, що направляється до суду, має супроводжуватися детальними посиланнями на національні нормативно-правові акти, які були (чи не були) застосовані національним судом при вирішенні справи³²⁹.

Якщо палата виявить, що було порушення Конвенції, в тому самому рішенні вона ухвалює постанову щодо застосування статті 41 Конвенції (справедлива сатисфакція)³³⁰. Тобто, винісши рішення про порушення державою положень Конвенції та дійшовши висновку про те, що заявник зазнав певної шкоди, Суд може присудити заявнику певну суму грошей як справедливую компенсацію за завдану йому шкоду. Комітет Міністрів стежить за тим, щоб присуджена сума була сплачена заявнику³³¹.

Рішення у справі, а також про прийняття або неприйняття заяв мають бути вмотивовані³³². Судове рішення ЄСПЛ має містити: а) імена голови та інших суддів, що входять до складу палати, яка постановила рішення, а також імена секретаря чи заступника секретаря; б) дати постановлення рішення та його проголошення; в) опис сторін; г) імена довірених осіб, адвокатів чи радників сторін; д) виклад перебігу процесу; е) факти у справі; ж) стислий виклад подань сторін; з) умотивування з погляду права; и) резолютивні положення рішення; й) ухвалу щодо відшкодування витрат, якщо така є; к) зазначення кількості суддів, що складають більшість; л) коли це доцільно, зазначення того, який текст є автентичним³³³.

Як визначено в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV: а) остаточне рішення Європейського суду

³²⁹ Буроменський М. Звернення до Європейського суду з прав людини: практика Суду і особливості українського законодавства. *Права Людини в Україні*. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. <http://khp.org/index.php?id=1080677442>

³³⁰ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Там само.

³³¹ ЄСПЛ у 50-ти запитаннях. Там само.

³³² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

³³³ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Там само.

з прав людини у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; б) остаточне рішення Європейського суду з прав людини щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; в) рішення Європейського суду з прав людини щодо дружнього врегулювання у справі проти України; г) рішення Європейського суду з прав людини про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України³³⁴.

Відповідно до ст. 46 Конвенції Високі договірні сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Остаточне рішення Суду передається Комітетові Міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням. Якщо Комітет Міністрів вважає, що нагляд за виконанням остаточного рішення ускладнений проблемою тлумачення рішення, він може звернутися до Суду з метою надання відповідного роз'яснення. Рішення про звернення ухвалюється більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті. Якщо Комітет Міністрів вважає, що Висока договірна сторона відмовляється виконувати остаточне рішення у справі, в якій вона є стороною, він може після формального повідомлення цієї Сторони і через ухвалення рішення більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті, звернутися до Суду з питанням про дотримання цією Стороною свого зобов'язання³³⁵.

Рішення є обов'язковим для виконання Україною відповідно до статті 46 Конвенції. Порядок виконання Рішення визначається Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Законом України «Про виконавче провадження» та іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей, що передбачені Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Виконання рішення ЄСПЛ здійснюється за рахунок Державного бюджету України³³⁶.

³³⁴ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409.

³³⁵ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

³³⁶ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. Там само.

Таким чином, судові рішення ЄСПЛ ухвалюється двох видів: незадоволення вимог заяви або задоволення вимог заяви в разі виявлення порушення державою вимог Конвенції; у результаті задоволення заяви ЄСПЛ призначається справедлива сатисфакція, тобто матеріальне справедливе відшкодування за завдану шкоду. Усі судові рішення ЄСПЛ обов'язково виконуються державою, що є підписантом Конвенції.

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод жива в прецедентному праві Європейського суду з прав людини. Незважаючи на значну кількість розглянутих Судом справ, не потрібно думати, що можливості тлумачення Конвенції вичерпано чи вони близькі до вичерпання. Як показує практика, багато положень Конвенції ще потребують детального розгляду. Так, у прецедентному праві не розроблено вичерпним чином терміни «що принижує гідність» і «нелюдське» (ст. 3 Конвенції). Однаковою мірою це стосується поняття «заборона свободи думки» (за змістом ст. 9, така заборона поки що може бути описана лише гіпотетично, оскільки в європейських державах, здається, відсутня відповідна практика). Сьогодні можна без перебільшення стверджувати, що без прецедентів Конвенцію застосовувати було б украй складно – суди (як національні, так і Європейський) у розгляді кожної справи кожного разу виявлялися б відкинутими на сорок років назад, коли Комісія й Суд звернулися до своїх перших справ³³⁷³³⁸.

За останні декілька років Суд розробив нову процедуру роботи з заявами, пов'язану з величезним напливом заяв щодо подібних питань, так званих «системних проблем» – тобто тих, що випливають із невідповідності національного законодавства положенням Конвенції. Згідно з новою процедурою Суд розглядає одну чи декілька аналогічних заяв, відкладаючи розгляд інших подібних справ. Виносячи рішення щодо «пілотної справи», Суд закликає державу-відповідача привести національне законодавство відповідно до Конвенції

³³⁷ Буроменський М. Звернення до Європейського суду з прав людини: практика Суду і особливості українського законодавства. *Права Людини в Україні*. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. <http://khp.org/index.php?id=1080677442>

³³⁸ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Там само.

і з цієї метою визначає загальні заходи, яких слід вжити. Після цього Суд перейде до розгляду інших подібних справ³³⁹.

Із метою забезпечення відновлення порушених прав Стягувача, крім виплати відшкодування, уживаються додаткові заходи індивідуального характеру. Додатковими заходами індивідуального характеру є: а) відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який Стягувач мав до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*); б) інші заходи, передбачені у Рішенні. Відновлення попереднього юридичного стану Стягувача здійснюється зокрема через: а) повторний розгляд справи судом, включаючи відновлення провадження у справі; б) повторний розгляд справи адміністративним органом³⁴⁰.

Також відповідно до чинного законодавства України існують заходи загального характеру, що вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких установлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді. Заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини, зокрема: а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування; б) внесення змін до адміністративної практики; в) забезпечення юридичної експертизи законопроектів; г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також із триманням людей в умовах позбавлення свободи; д) інші заходи, які визначаються – за умови нагляду з боку Комітету міністрів Ради Європи – державою-відповідачем відповідно до Рішення з метою

³³⁹ ЄСПЛ у 50-ти запитаннях. Служба з питань відносин із громадськістю : офіційний веб-сайт. 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_UKR.pdf

³⁴⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409.

забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень³⁴¹.

Отже, Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначає механізм впровадження рішень ЄСПЛ у практику національних судів, однак справи ЄСПЛ за своєю природою фактично є зразковими за аналогією зразкових справ Верховного Суду, і тому механізм прецедентного права у практиці національних адміністративних судів треба удосконалювати та модернізувати.

Загалом наслідком для України як винної сторони порушення вимог Конвенції є: виплата відшкодування (справедливої сатисфакції); ужиття додаткових заходів індивідуального характеру (повторний перегляд судових рішень національних судів); ужиття заходів додаткових загального характеру (внесення змін до законодавства та експертиза чинного законодавства, ухвалення практики ЄСПЛ).

Використовуючи наведений вище матеріал, можна зробити такі висновки:

– основними правилами початку провадження в ЄСПЛ, що є підставами розгляду заяв в ЄСПЛ, є: 1) порушення державою норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; 2) проходження усіх інстанцій національної системи судів та подання заяви до ЄСПЛ упродовж шести місяців з моменту ознайомлення з останнім судовим рішенням; 3) предметом не є перегляд судового рішення національного суду, а відновлення незахищених, невідомих або порушених чеснот (прав, свобод і законних інтересів); 4) стороною (а саме відповідачем) у провадженні ЄСПЛ обов'язково є держава, а іншою стороною (позивач або ж заявник) – приватна особа або інша держава;

– якщо Україна як держава є відповідачем у провадженні ЄСПЛ, то її інтереси представляє та захищає Міністерство юстиції України в особі Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, до повноважень якого належить збір матеріалів і фактичних даних у справі, формування умов та ухвалення рішення про дружне

³⁴¹ Про адміністративні послуги: Там само.

врегулювання спору, загалом представництво України як держави на міжнародній судовій арені;

- до компетенції ЄСПЛ входить розгляд звернень двох видів – індивідуальних (особа проти держави) та міждержавних (держави проти держави), а також видання висновків консультативного характеру щодо офіційного тлумачення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

- провадження в ЄСПЛ складається із трьох основних, обов'язкових стадій, що є складними та включають декілька етапів, зокрема: 1) стадія прийняття заяви; 2) стадія розгляду справи по суті; 3) стадія ухвалення та оголошення судового рішення;

- стадія прийняття заяви є первинною та полягає в перевірці формальних вимог і підстав заяви, завершуючись ухваленням двох рішень: ухвали щодо прийняття заяви або ухвали щодо неприйнятності вимог заяви та її неприйняття, які є остаточними;

- факультативною стадією провадження в ЄСПЛ є стадія дружнього врегулювання, на якій сторони формують взаємокомпромісні умови примирення, приймаючи угоду про примирення (зазвичай щодо встановлення заявнику суми відшкодування), якою закривається провадження;

- судові рішення ЄСПЛ ухвалюється двох видів – незадоволення вимог заяви або задоволення вимог заяви в разі виявлення порушення державою вимог Конвенції; у результаті задоволення заяви ЄСПЛ призначається справедлива сатисфакція, тобто матеріальне справедливе відшкодування за завдану шкоду. Усі судові рішення ЄСПЛ обов'язково виконуються державою, що є підписантом Конвенції;

- Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначає механізм впровадження рішень ЄСПЛ у практику національних судів, однак справи ЄСПЛ за своєю природою фактично є зразковими за аналогією зразкових справ Верховного Суду, і тому механізм прецедентного права у практиці національних адміністративних судів треба вдосконалювати та модернізовувати;

- наслідком для України як винної сторони порушення вимог Конвенції є: виплата відшкодування (справедливої сатисфакції);

ужиття додаткових заходів індивідуального характеру (повторний перегляд судових рішень національних судів); ужиття заходів додаткових загального характеру (внесення змін до законодавства та експертиза чинного законодавства, ухвалення практики ЄСПЛ).

Отже, провадження в Європейському суді з прав людини є самостійною стадією адміністративного судочинства України, сутність якої передбачає відновлення незахищених або невизнаних чеснот особи системою національних адміністративних судів, коли особа звертається до незалежного органу правосуддя міжнародного рівня (ЄСПЛ), який у порядку прийняття заяви особи та розгляду справи по суті може ухвалити рішення щодо матеріального відшкодування, яке має стати правовим прецедентом з ужиттям суб'єктами публічної адміністрації додаткових заходів індивідуального та загального характеру.

*2.10.1.10. Виконання судових рішень
в адміністративних справах як завершальна стадія
адміністративного судочинства України*

Для виконання завдань із захисту прав громадян, юридичних осіб і держави адміністративне судочинство має забезпечити як правильний та своєчасний розгляд і вирішення підвідомчих йому справ, так і виконання постановлених щодо них рішень. Ця мета досягається за допомогою процесуального порядку їх примусової реалізації, яка становить самостійну й завершальну стадію адміністративного процесу – виконавче провадження. Виконанням усуюються порушення майнових і особистих немайнових прав через застосування процесуальних засобів і способів примусу до осіб, які відмовилися добровільно виконати свої обов'язки³⁴².

Визначення виконання судових рішень як завершальної стадії судового процесу відкриває можливість дослідження цієї процедури у її зв'язках з іншими стадіями судового адміністративного процесу, урахування специфіки останнього на стадії виконання, розроблення

³⁴² Отчак Н. Виконавче провадження як завершальна стадія судового процесу. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 182–185.

цілісного уявлення про повноваження та процесуальні дії адміністративного суду на цій стадії³⁴³.

Згідно із Законом України «Про виконавче провадження» виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій, визначених у Законі України «Про виконавче провадження», органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і здійснюються на підставах, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України, Законом України «Про виконавче провадження», іншими законами та нормативно-правовими актами, ухваленими відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», а також рішеннями, які відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» підлягають примусовому виконанню³⁴⁴.

Л. Талан вказує на складність, багатогранність змісту відносин, пов'язаних із захистом прав і охоронюваних законом інтересів громадян і організацій, та визначає, що норми, які регулюють це провадження, є комплексним утворенням, серед якого існують: правовідносини щодо примусового виконання, у яких основним суб'єктом є державний виконавець; правовідносини, пов'язані із судовим контролем за діями щодо виконання судових рішень, у яких суб'єктом є суд; правовідносини за участю інших органів і організацій, що виконують правозастосовні акти; правовідносини за участю вищих посадових осіб державної виконавчої служби³⁴⁵.

Виконавче провадження, з позиції М. Марченко, – це процесуальна форма, яка гарантує примусову реалізацію рішень суду й інших юрисдикційних органів, реалізацію підтвердження ними прав та обов'язків суб'єктів матеріальних правовідносин. Якість примусового виконання рішень висвітлює рівень дієвості механізму правового регулювання в країні, оскільки від неї безпосередньо залежить

³⁴³ Зеленов А. Виконання судового рішення як завершальна стадія розгляду адміністративної справи. *Економічна теорія та право*. 2016. № 3. С. 248–260.

³⁴⁴ Про виконавче провадження : Закон України від 14.04–VIII від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 30. Ст. 542.

³⁴⁵ Талан Л. Реалізація судових рішень у виконавчому провадженні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 201 с.

виховання громадян у дусі поваги до закону та юридична цінність самих державних рішень^{346, 347}.

Із позиції Н. Отчак, виконавче провадження – це вид державно-правового примусу, спрямований на організацію процесу з примусової реалізації рішень судів та інших органів (посадових осіб) у разі невиконання їх фізичними та юридичними особами в добровільному порядку, воно є завершальною стадією судового провадження як сукупність дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів, які здійснюються на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначені законодавством України³⁴⁸.

Отже, виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальна стадія адміністративного судочинства України спрямована на відновлення порушених або невизнаних прав, свобод та законних інтересів осіб через процедурне виконання судового рішення в порядку, визначеному законодавством, що має примусовий, матеріальний та юрисдикційний характер.

На думку І. Качур, віднесення виконання судового рішення в адміністративній справі до факультативних (необов'язкових) стадій (В. Пчелін³⁴⁹ та інші вчені) є дещо хибним. Хоча в КАС України не йдеться про те, що це взагалі є самостійною стадією адміністративного судочинства, зверненням до виконання рішення, ухваленого судом, захищаються права громадян, юридичних осіб, суспільства, держави, забезпечується дотримання конституційного принципу обов'язковості судових рішень (ч. 5 ст. 124 Конституції України)³⁵⁰.

³⁴⁶ Марченко М. Новації виконавчого провадження в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 4. С. 624–628.

³⁴⁷ Кузьміна І. Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. № 1(II), 2015.

³⁴⁸ Отчак Н. Правове забезпечення виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 236 с.

³⁴⁹ Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2017. 36 с.

³⁵⁰ Це підтверджується й положеннями ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, згідно з якими невиконання судового рішення визнається порушенням права на суд, робить його ілюзорним, і приписами ст. 370 КАС України, і практикою Європейського суду з прав людини, який неодноразово наголошував, що виконання судового рішення є частиною судового процесу (наприклад, рішення «Імmobільяре Саффі проти Італії», 22774/93, 28.07.1999, § 63; рішення «Горнсбі проти Греції» від 19.03.1997, § 40).

Тому незалежно від того, на якій стадії адміністративного судочинства завершено провадження у справі, таке завершення оформляється відповідним рішенням адміністративного суду, яке підлягає обов'язковому виконанню. Тим самим адміністративна справа «переходить» до стадії виконання судового рішення, яка обмежується вирішенням процесуальних питань, пов'язаних із його виконанням (для цього законом передбачено відповідний порядок (р. IV КАС)). Примусове ж виконання судових рішень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта «Про виконавче провадження»³⁵¹, в якому, до речі, таке виконання називається завершальною стадією судового провадження (ст. 1). З тим, що такий законодавчий підхід піддається критиці («З визначенням виконавчого провадження як «завершальної стадії судового провадження та примусового виконання рішень інших органів (посадових осіб)», не можна погодитись, оскільки термін «судове провадження» взагалі відсутній як у теорії процесуальних галузей, так і в нормативно-правових актах, що регулюють процесуальний порядок розгляду справи судом. Убачається, що законодавцем було зроблено спробу «назвати узагальнювальним терміном сукупність цивільного процесу, господарського процесу, адміністративного процесу тощо», – зауважує Г. Писаренко³⁵²), вона базується не на запереченні віднесення виконання судового рішення до стадій процесу, а на термінологічному неузгодженні³⁵³.

Судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, 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, а у випадках, установлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України або за принципом взаємності, – за її межами³⁵⁴.

³⁵¹ Про виконавче провадження : Закон України від 1404-VIII від 02.06.2016. Відомості Верховної Ради. 2016. № 30. Ст. 542.

³⁵² Писаренко Г. Звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання. 2013. URL: <http://dspace.onua.edu.ua>

³⁵³ Качур І. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 / Київський міжнародний ун-т; Державний науково-дослідний ін-т Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 225 с.

³⁵⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

За вищевказаною позицією, на наш погляд, виконання судових рішень в адміністративних справах є обов'язковою стадією адміністративного судочинства України, оскільки всі адміністративні провадження завершуються ухваленням судового рішення, що підлягає обов'язковому виконанню в порядку, визначеному законодавством. Виконання судових рішень в адміністративних справах прямо пов'язане з основним принципом адміністративного судочинства – обов'язковістю виконання судового рішення, що гарантується законом.

Виконавче провадження, як наголошує Н. Отчак, в адміністративному праві становить собою встановлений законом порядок, при якому примусово здійснюються права і обов'язки, підтверджені рішенням суду, органу, посадової особи. Важливу роль відіграє своєчасне і правильне виконання постанов про призначення адміністративних покарань. Значущість цієї стадії адміністративного процесу полягає в тому, що вона завершує цей вид адміністративно-процесуальної діяльності³⁵⁵.

Основними організаційними та нормативно-правовими недоліками стадій процедури відкриття виконавчого провадження, як вважає Л. Крупнова, є невирішеність питань здійснення примусового виконання рішень на тимчасово неконтрольованих територіях; відсутність типової форми заяви про відкриття виконавчого провадження; необґрунтоване подовження строків повернення виконавчого документа стягувачеві; розмежування ступеня вимог до державних та приватних виконавців щодо отримання електронного цифрового підпису; недостатня визначеність у законодавстві про виконавче провадження питань юрисдикції справ щодо оскарження рішень виконавців. Надалі наукові пошуки в цій сфері мають відбуватися в напрямку напрацювання поглядів щодо взаємозумовленості стадій процедури відкриття виконавчого провадження, їх удосконалення та узгодження із засадами комбінованої системи примусового виконання рішень. Також інтерес становить питання

³⁵⁵ Отчак Н. Генезис становлення інституту виконавчого провадження у доктрині адміністративного права. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 141–145.

індивідуалізації особливостей реалізації таких стадій залежно від суб'єкта, який здійснює примусове виконання³⁵⁶.

Виконавче провадження – остання стадія адміністративного процесу. Воно також завершує все адміністративне провадження і є метою, заради якої розпочинається судочинство. Як підкреслено Н. Отчак, на жаль, виконання судових рішень дуже часто супроводжується затягуванням, порушенням строків виконання, недостатньою компетентністю судових виконавців. Трапляються випадки, коли судові рішення зовсім не виконуються. Невиконання або неналежне виконання рішень суду є причиною незадоволення діяльністю судової влади загалом з боку громадян та юридичних осіб, які звертаються до суду з метою захисту своїх законних прав та інтересів. Це також призводить до підриву авторитету судової влади та зводить нанівець всі спроби держави зробити судовий захист прав, свобод та інтересів громадян універсальним. Такий стан речей непокоїть і потребує реформування нині існуючого механізму виконання судових рішень, що набрали законної сили³⁵⁷.

Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах визначено в Кодексі адміністративного судочинства України та Законі України «Про виконавче провадження». У разі потреби спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення. Судове рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання. Виконання судового рішення може бути зупинене у випадках, визначених Кодексом адміністративного судочинства України. Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, установленому законом. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, вирішує суддя адміністративного суду одноособово,

³⁵⁶ Крупнова Л. Теоретико-правова характеристика стадій адміністративної процедури відкриття виконавчого провадження. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 3. С. 123–131.

³⁵⁷ Отчак Н. Виконавче провадження як завершальна стадія судового процесу. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 182–185.

якщо інше не встановлено Кодексом адміністративного судочинства України.

Отже, виконавче провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, спеціалізованого Закону України «Про виконавче провадження», підзаконних актів, що комплексно формують нормативно-правову базу порядку виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальної стадії адміністративного судочинства України.

Важливо проаналізувати саме дії адміністративного суду щодо виконання судового рішення. Виконання судового рішення здійснюється на підставі виконавчого листа, виданого судом, який розглядав справу як суд першої інстанції. Виконавчі листи викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи через заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, які входять до складу колегії). Підставою для виконання суб'єктом державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань судового рішення, що набрало законної сили, є його примірник в електронній формі, надісланий суб'єкту державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром судових рішень та Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, затвердженому Міністерством юстиції України спільно з Державною судовою адміністрацією України. Виконавчий лист, а у випадках, установлених КАС України, ухвала суду є виконавчими документами. Виконавчий лист, ухвала мають відповідати вимогам до виконавчого документа, установленим законом. Упродовж п'яти днів після набрання судовим рішенням законної сили виконавчий документ вноситься до Єдиного державного реєстру виконавчих документів, а його копія (текст), що містить

інформацію про вебадресу такого документа в Єдиному державному реєстрі виконавчих документів, надсилається стягувачу на його офіційну електронну адресу або в разі її відсутності – рекомендованим чи цінним листом³⁵⁸.

Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» підлягають примусовому виконанню рішення на підставі таких виконавчих документів: 1) виконавчих листів та наказів, що видаються судами в передбачених законом випадках на підставі судових рішень, рішень третейського суду, рішень міжнародного комерційного арбітражу, рішень іноземних судів та на інших підставах, визначених законом або міжнародним договором України; 1–1) судових наказів; 2) ухвал, постанов судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом; 3) виконавчих написів нотаріусів; 4) посвідчень комісій із трудових спорів, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій; 5) постанов державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу, постанов приватних виконавців про стягнення основної винагороди; 6) постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; 7) рішень інших державних органів та рішень Національного банку України, які законом визнані виконавчими документами; 8) рішень Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», а також рішень інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України; 9) рішень (постанов) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень³⁵⁹.

³⁵⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

³⁵⁹ Про виконавче провадження : Закон України від 1404-VIII від 02.06.2016. Відомості Верховної Ради. 2016. № 30. Ст. 542.

Отже, законною підставою для виконання судового рішення є виконавчий документ, який у порядку адміністративно-реєстраційної процедури вноситься до державного реєстру та надсилається стягувачу для здійснення безпосереднього виконання судового рішення.

Відповідно до КАС України суд, який видав виконавчий документ, може за заявою стягувача або боржника виправити помилку, допущену при його оформленні або виданні, чи визнати виконавчий документ таким, що не підлягає виконанню. Суд визнає виконавчий документ таким, що не підлягає виконанню повністю або частково, якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням, добровільним виконанням боржником чи іншою особою або з інших причин. Суд розглядає заяву в десятиденний строк з дня її надходження в судовому засіданні з повідомленням стягувача та боржника і постановляє ухвалу. Неявка стягувача і боржника не є перешкодою для розгляду заяви. До розгляду заяви суд має право своєю ухвалою зупинити виконання за виконавчим документом або заборонити приймати виконавчий документ до виконання. Така ухвала підлягає внесенню до Єдиного державного реєстру виконавчих документів не пізніше такого дня з дня її постановлення. Про виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню, суд постановляє ухвалу. Якщо стягнення за таким виконавчим документом уже відбулося повністю або частково, суд одночасно з вирішенням таких питань на вимогу боржника стягує на його користь безпідставно одержане стягувачем за виконавчим документом³⁶⁰.

Тобто у виконавчому провадженні суд може вирішити низку процесуальних питань, як-от: виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 374 КАС України); зупинення виконання судового рішення (ст. 375 КАС України); поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 376 КАС України); відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 378 КАС України); заміна сторони

³⁶⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

виконавчого провадження (ст. 379 КАС України); поворот виконання судових рішень (ст. 380 КАС України); визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем – на виконання рішень (ст. 383 КАС України).

Вибір найбільш прийняттого варіанту врегулювання конфлікту, виходячи з конкретної ситуації, є гарантією ефективного захисту прав суб'єктів виконавчого процесу, що зумовлюється посиленою увагою до розвитку та вдосконалення вже давно відомих процедур, спрямованих на поновлення мирних відносин між стягувачем та боржником з ініціативи сторін конфлікту, так і використанням інноваційних технологій посередництва (медіації). Будучи примиральною процедурою, у рамках виконавчого процесу безпосередньо реалізується мирова угода.

Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

Для початку варто вказати, що стаття 377 КАС України має назву «Примирення сторін у процесі виконання», що, на наш погляд, є смисловою колізією, оскільки виникає запитання: виконання чого? Доцільно було внести зміни до КАС України та назвати статтю 377 «Примирення сторін у процесі виконання судового рішення».

Заява про примирення, укладена між сторонами виконавчого провадження, або заява стягувача про відмову від примусового виконання в процесі виконання рішення подається в письмовій формі державному виконавцеві, який не пізніше триденного строку передає її для затвердження до суду, який видав виконавчий документ. Сторони можуть примиритися на умовах, що виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень. Суд розглядає заяву про

примирення або заяву стягувача про відмову від примусового виконання в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням стягувача і боржника. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду. За результатами розгляду заяви про примирення або заяви стягувача про відмову від примусового виконання суд може постановити ухвалу про затвердження умов примирення сторін виконавчого провадження або про ухвалення відмови стягувача від примусового виконання і про закінчення виконавчого провадження. Суд не затверджує умови примирення сторін виконавчого провадження або не ухвалює відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси. Ухвалу суду за результатами розгляду заяви про примирення або заяви стягувача про відмову від примусового виконання може бути оскаржено³⁶¹³⁶².

³⁶¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

³⁶² Приклад: справа про примирення є справа № 813/4206/16, у якій Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув у порядку письмового провадження за наявними матеріалами касаційну скаргу Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра) на ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 11 вересня 2017 року (судді Запотічний І.І., Довга О.І., Матковська З.М.) у справі за позовом Держгеонадра до фізичної особи – підприємця ОСОБИ_1 про анулювання спеціального дозволу на користування надрами. Суд встановив, що Львівський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 24 квітня 2017 року задовольнив клопотання Держгеонадра та ФОП ОСОБА_1 про примирення сторін та затвердив умови примирення. 19 липня 2017 року Держгеонадра подало клопотання про поновлення провадження у справі, оскільки ОСОБА_1 впродовж 60 календарних днів з моменту постановлення Львівським апеляційним адміністративним судом ухвали про закриття провадження у справі № 813/4206/16 не усунув порушення, що стали підставою зупинення дії з подальшим анулюванням спеціального дозволу на користування надрами від 27 червня 2014 року № 5957 та не надав Держгеонадрам належні докази усунення таких порушень. Львівський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 11 вересня 2017 року у задоволенні клопотання відмовив. Держгеонадра не погодилося із цим рішенням суду апеляційної інстанції і 14 жовтня 2017 року подало касаційну скаргу. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду з'ясував обставини, на підставі яких було ухвалено оскаржене рішення суду апеляційної інстанції, обговорив доводи касаційної скарги і дійшов висновку про таке, що скасування судового рішення про затвердження умов примирення та поновлення провадження у справі не передбачено. Тобто, якщо виходити із положень процесуального закону на час розгляду клопотання Держгеонадра про поновлення провадження у справі, розгляд якої був завершений постановленням ухвали про затвердження умов примирення, то заявлена Держгеонадра вимога про поновлення провадження не може бути задоволена, позаяк вона не містить під собою законних підстав для її реалізації. Водночас процесуальний закон встановлює іншу форму реалізації умов примирення, затверджених ухвалою суду.

Отже, примирення сторін адміністративної справи у процесі виконання судового рішення дозволяє безконфліктно, консенсусно-компромісно та взаємовигідно вирішити юридичний конфлікт на завершальній стадії адміністративного судочинства та внаслідок заявних дій сторін і процесуальних дій адміністративного суду сформувати й затвердити законні умови примирення.

Учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду з позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб. Позовну заяву може бути подано до суду: 1) у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або мала була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів; 2) у триденний строк з дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій. Відповідачем у справах із приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої служби, а у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця – приватний виконавець. Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця вирішується судом упродовж десяти днів після відкриття провадження у справі. Адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої

Отож, правових процесуальних передумов для задоволення касаційної скарги немає, тому в її задоволенні слід відмовити, а рішення суду апеляційної інстанції залишити без змін. Тому Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду постановив Касаційну скаргу Державної служби геології та надр України залишити без задоволення, а ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 11 вересня 2017 року – без змін.

служби щодо виконання ними рішень, ухвалених місцевим загальним судом як адміністративним судом, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист. Апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених цією статтею, можуть бути подані упродовж десяти днів з дня їх проголошення. Суд апеляційної інстанції розглядає справу в десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи³⁶³.

Головна мета судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах полягає насамперед у реалізації основних завдань адміністративного судочинства при здійсненні адміністративними судами правосуддя, оскільки воно не обмежується винесенням судового рішення, а також передбачає його виконання. Кожний судовий процес має завершуватися реалізацією судового рішення у спірних правовідносинах між його сторонами. Тому після вирішення публічно-правового спору і набрання судовим рішенням законної сили суд продовжує відігравати активну роль у реалізації сторонами прав та законних інтересів із приводу захисту, за яким він ухвалив судові рішення. Від здійснення судом належного контролю за виконанням судового рішення безпосередньо залежить й ефективність правосуддя³⁶⁴.

Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати в установленій судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Половина суми штрафу стягується на користь позивача,

³⁶³ Кодекс адміністративного судочинства України.

³⁶⁴ Кравчук В. Способи та форми здійснення судом контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні питання цивільного та господарського права*. 2011. № 2 (27). С. 80–83.

інша половина – до Державного бюджету України. Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді в судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття в судове засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання. Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання рішення, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу, який стягується на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання рішення, на суму штрафу, який було накладено за ці самі дії державним виконавцем відповідно до законодавства про виконавче провадження. Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби. З такого дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції. Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється також у порядку, встановленому статтею 287 КАС України³⁶⁵.

Таким чином, судовий контроль є важливим етапом (з позиції процесу) та інструментом обов'язкового виконання судових рішень в адміністративних справах, для ефективності якого потрібно змінити сутність судового контролю від можливості до фактичного зобов'язання судді здійснювати судовий контроль із використанням різноманітних заходів впливу на суб'єктів виконавчого провадження.

Загалом суддя адміністративного суду вчиняє різні організаційно-процесуальні дії, пов'язані з вирішенням процесуальних питань щодо належного, своєчасного та якісного виконання судового рішення, які передбачають виправлення помилок у виконавчому листі, зупинення, поновлення, відстрочення виконання

³⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

судового рішення, примирення сторін адміністративної справи у виконавчому провадженні, вирішення інших організаційно-правових питань і здійснення судового контролю за виконанням судових рішень як гарантії дотримання принципу обов'язковості виконання судових рішень.

За вищенаведеними позиціями можна зробити такі висновки:

- виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальна стадія адміністративного судочинства України спрямована на відновлення порушених або невизнаних прав, свобод та законних інтересів осіб через процедурне виконання судового рішення в порядку, визначеному законодавством, що має примусовий, матеріальний та юрисдикційний характер;

- виконання судових рішень в адміністративних справах є обов'язковою стадією адміністративного судочинства України, оскільки всі адміністративні провадження завершуються ухваленням судового рішення, що підлягає обов'язковому виконанню в порядку, визначеному законодавством. Виконання судових рішень в адміністративних справах прямо пов'язане з основним принципом адміністративного судочинства – обов'язковістю виконання судового рішення, що гарантується законом;

- виконавче провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, спеціалізованого Закону України «Про виконавче провадження», підзаконних актів, що комплексно формують нормативно-правову базу порядку виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальної стадії адміністративного судочинства України;

- законною підставою для виконання судового рішення є виконавчий документ, який у порядку адміністративно-реєстраційної процедури вноситься до державного реєстру та надсилається стягувачу для здійснення безпосереднього виконання судового рішення;

- стаття 377 КАС України має назву «Примирення сторін у процесі виконання», що, на наш погляд, є смисловою колізією, оскільки виникає запитання: виконання чого? Доцільно було б внести зміни до КАС України та назвати статтю 377 «Примирення сторін у процесі виконання судового рішення»;

- примирення сторін адміністративної справи у процесі виконання судового рішення дозволяє безконфліктно, консенсусно-компромисно та взаємовигідно вирішити юридичний конфлікт на завершальній стадії адміністративного судочинства і внаслідок заявних дій сторін та процесуальних дій адміністративного суду сформувати та затвердити законні умови примирення;

- судовий контроль є важливим етапом (з позиції процесу) та інструментом обов'язкового виконання судових рішень в адміністративних справах, для ефективності якого потрібно змінити сутність судового контролю від можливості до фактичного зобов'язання судді здійснювати судовий контроль із використанням різноманітних заходів впливу на суб'єктів виконавчого провадження;

- суддя адміністративного суду вчиняє різні організаційно-процесуальні дії, пов'язані з вирішенням процесуальних питань щодо належного, своєчасного та якісного виконання судового рішення, які передбачають виправлення помилок у виконавчому листі, зупинення, поновлення, відстрочення виконання судового рішення, примирення сторін адміністративної справи у виконавчому провадженні, вирішення інших організаційно-правових питань і здійснення судового контролю за виконанням судових рішень як гарантії дотримання принципу обов'язковості виконання судових рішень.

Отже, виконання судових рішень в адміністративних справах як стадія адміністративного судочинства України характеризується такими особливостями: 1) полягає у здійсненні визначених законодавством виконавчо-процесуальних дій; 2) учасниками є широке коло суб'єктів: адміністративний суд в особі судді, що здійснює низку процесуальних дій, пов'язаних із рухом виконання судового рішення; органи та уповноважені особи, які здійснюють виконання рішень у примусовому порядку (виконавці); сторони адміністративної справи, які реалізують свої законні права при виконанні або неналежному виконанні судового рішення; 3) здійснюється на підставі адміністративно-процесуальних норм і норм спеціалізованого законодавства (виконавчого права); 4) має примусовий, матеріальний та юрисдикційний характер; 5) підставою для здійснення виконавчих дій є судові рішення, у якому визначено межі відновлення

порушених прав; 6) стадія є завершальною щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у порядку адміністративного судочинства та спрямована саме на відновлення порушених або невизнаних прав, свобод і законних інтересів.

*2.10.1.11. Європейський досвід щодо стадій
в адміністративному процесі*

Розгляд справи по суті та апеляційне провадження як стадії розгляду адміністративних справ у Федеративній Республіці Німеччина визначені нормами Кодексу адміністративного судочинства та складаються з таких етапів: 1) подання позову або апеляційної скарги; 2) підготовче провадження, на якому вирішуються питання щодо подання доказів, залучення інших осіб до справи, мирного врегулювання спору; 3) розгляд справи у формі усного судового засідання; 4) ухвалення та оголошення судового рішення. Стадія касаційного провадження в порядку адміністративного судочинства в Федеративній Республіці Німеччина суттєво відрізняється від розгляду справи по суті та апеляційного провадження, оскільки Федеративний адміністративний суд за своєю природою є контрольним органом судової влади, що перевіряє судові рішення попередніх інстанцій для підтримки правової єдності та тлумачить норми законодавства. У процедуру розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку касаційного провадження залучено не лише безпосередньо Федеральний адміністративний суд, але й суб'єктів судової адміністрації – сенат суду, що реалізує організаційні процедури (ухвалення скарги, призначення засідання, забезпечення переговорів з сторонами тощо) під час розгляду та вирішення справи.

Структура спеціалізованого Закону про адміністративне провадження Литовської Республіки формує три основні стадії адміністративного судочинства: 1) звернення до суду та розгляд справи у суді першої інстанції; 2) процедуру розгляду та вирішення справ апеляційним судом; 3) відновне провадження (касаційне провадження). Розгляд справи в першій інстанції в Литовській Республіці як стадія адміністративного судочинства характеризується

широким спектром організаційно-процесуальних дій на підготовчому провадженні, загальним порядком розгляду справи по суті та колегіальним ухваленням судового рішення. Відновне провадження в Литовській Республіці поєднує в собі риси касаційного, нововиявленого та виключного провадження, включаючи чітко прописані процесуальним законодавством підстави звернення до суду із заявою про відновлення провадження. Вдалою для запозичення у вітчизняну модель адміністративного судочинства є конкретно визначена підстава щодо відновлення провадження в разі ухвалення Європейським судом з прав людини рішення щодо порушення Литовською Республікою прав та основоположних свобод людини.

Судова система Французької Республіки складається із трьох інстанцій – адміністративних судів першої інстанції, апеляційних адміністративних судів та Державної ради, що є судом касаційної інстанції з розширеними адміністративними повноваженнями щодо взаємодії з органами виконавчої влади, пов'язаними із професійним консультуванням у сфері публічного адміністрування. Стадії адміністративного судочинства у Французькій Республіці характеризуються як загальними, так і спеціальними особливостями щодо відносної закритості досудового дослідження матеріалів адміністративної справи, переваги письмового провадження при вирішенні адміністративних справ, ухвалення обґрунтованих судових рішень суддями через голосування без публікації окремих позицій судді, у разі незадоволення зі спільно ухваленим рішенням вирішення справи.

*2.10.1.12. Удосконалення засад та законодавства
щодо стадій адміністративного процесу*

Ураховуючи декілька термінологічних вказівок у чинному КАС України, потрібно на законодавчому рівні закріпити поняття стадії адміністративного судочинства, з цією метою доповнивши частину 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України пунктом 5–1 та виклавши в такій редакції: «5–1) стадія адміністративного судочинства – структурна частина адміністративного судочинства, що умовно об'єднує уповноважене коло суб'єктів, які

послідовно вчиняють законодавчо визначені процесуальні дії в певному просторово-часовому вимірі з метою ухвалення судового рішення або отримання процесуального результату».

В умовах масштабної пандемії відсутність належної ІТ-інфраструктури в адміністративному судочинстві негативно впливає на реалізацію ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів особи, тому потрібно розширювати можливості й удосконалювати Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та значно підвищити рівень матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів. Для єдності судової практики вітчизняні адміністративні суди мають дотримуватися принципу правової визначеності, з цією метою потрібно доповнити частину 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України пунктом 11 – засадою правової визначеності.

Частиною законодавства про адміністративного судочинства України є практика Європейського суду з прав людини, тому потрібно внести зміни до частини 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України «Законодавство про адміністративне судочинство» та викласти її в такій редакції: «1. Порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом, судовою практикою Європейського суду з прав людини та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України».

За аналогією з моделлю адміністративного судочинства Литовської Республіки потрібно додати як виключну обставину перегляду судового рішення ухвалення рішення Європейського суду з прав людини, з цією метою потрібно доповнити частину 5 статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України пунктами 4, 5 та викласти в такій редакції: «4) установлення Європейським судом з прав людини, що рішення адміністративного суду у справі суперечить Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та додатковим протоколам до неї; 5) потребу забезпечення формування єдиної практики адміністративних судів».

Для ефективності судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах варто детальніше сформувати

засади та процедури судового контролю, визначені в статті 382 КАС України, з цією метою: потрібно визначити, що судовий контроль може бути за виконанням судових рішень в адміністративних справах, що набрали законної сили. Також потрібно деталізувати форму зобов'язання судом щодо подання звіту у вигляді окремої ухвали. З цією метою потрібно внести зміни до частини 1 статті 382 Кодексу адміністративного судочинства України та викласти в такій редакції: «1. Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, що набрало законної сили, може окремою ухвалою зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати в установлений судом строк звіт про виконання судового рішення»; потрібно доповнити статтю 382 Кодексу адміністративного судочинства України частиною 7–1 та викласти в такій редакції: «7–1) Відповідні ухвали суду, постановлені в межах судового контролю не підлягають оскарженню».

Розділ 3

ЗВЕРНЕННЯ

ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ.

ПРОВАДЖЕННЯ

В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

3.1. Право на звернення з адміністративним позовом³⁶⁶

Право особи на звернення до суду, зокрема адміністративного, на захист її прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом є одним із найважливіших прав, гарантованих Конституцією України та Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Це право є однією з ознак правової держави, проявом принципу розподілу державної влади.

Пункт 1 статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод також має гарантувати право на судовий захист: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення».

Право на судовий захист передбачено статтею 55 Конституції України: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

Окрім загального конституційного права на судовий захист Законодавством України про судоустрій, КАС України гарантує всім

³⁶⁶ Авторка – Кусік Ірина В'ячеславівна, кандидат юридичних наук, суддя.

суб'єктам правовідносин захист їх прав, свобод і законних інтересів неупередженим і незалежним судом. Для забезпечення цього права в Україні діють адміністративні суди першої, апеляційної і касаційної інстанцій.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 зазначається, що відносини, що виникають між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно-правовими і поділяються зокрема на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, зокрема судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно-правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами. Рішення, ухвалені суб'єктами владних повноважень, дії, вчинені ними під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, встановлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду відповідно до частин першої, другої статті 55 Конституції України. Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів у сфері управлінської діяльності в Україні утворено систему адміністративних судів.

Процесуальними положеннями КАС України передбачено норми, які встановлюють можливість звернення до суду особи, котра вважає свої права та інтереси порушеними.

Відповідно до вимог ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

Право на судовий захист передбачає не лише ухвалення правосудного судового рішення, яким суд поновлює чи в інший спосіб надає захист порушеним правам, свободам чи інтересам особи, а й реальне виконання цього рішення.

Право на судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів.

Тож для того, щоб особі було надано судовий захист, суд має встановити, що особа дійсно має право, свободу чи інтерес, про захист яких вона просить, і це право, свобода чи інтерес порушені відповідачем.

Право на судовий захист у порядку адміністративного судочинства мають як громадяни чи юридичні особи України, так і іноземці (громадяни або піддані інших держав), особи без громадянства та іноземні юридичні особи. В окремих випадках право на судовий захист мають і суб'єкти владних повноважень (наприклад, у спорах щодо компетенції), виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України.

До суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надане таке право.

Здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами), адміністратором за випуском облігацій.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх

посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Позивачем в адміністративних справах можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Позивачем в адміністративній справі щодо спорів, які виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, можуть бути лише претенденти та/або учасники такого конкурсу.

Так, визначаючи терміни в адміністративному судочинстві, законодавець указав, що позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, або адміністратор за випуском облігацій, який подає позов до адміністративного суду на захист прав, свобод та інтересів власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду.

Слід зауважити, що в разі вибуття або заміни позивача у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії судового процесу його заміну на правонаступника. Усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього такою самою мірою, якою вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив.

Крім того у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування мають надати адміністративному суду документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.

З метою захисту прав і свобод людини і громадянина у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника

звертатися до адміністративного суду з позовом. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самотійно здійснювати захист своїх інтересів. Невиконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини вимог щодо надання зазначеного обґрунтування має наслідком повернення адміністративного позову.

У визначених законом випадках прокурор може звернутися до суду з позовною заявою. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, у позовній заяві має обґрунтувати, в чому полягає порушення інтересів держави, потреба їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Невиконання цих вимог має наслідком повернення адміністративного позову.

У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі набуває статусу позивача.

Окрім вищевикладених випадків реалізації права на звернення до суду законодавець увів ще одну новелу (ЗУ № 524 від 04.03.2020 року), за якою з метою захисту прав викривача, установлених Законом України «Про запобігання корупції», Національне агентство з питань запобігання корупції за зверненням викривача має право звернутися до суду з позовом (заявою) в інтересах викривача.

Позивач має право на подання позову та розгляд справи за його особистої відсутності. Цьому праву слугують інститути представництва.

Так, вимоги КАС України вказують на те, що до адміністративного суду з позовом може звернутися особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи. При цьому реалізує вона це право особисто (самопредставництво) та (або) через представника.

Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, подають позов через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену

діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

Держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада подають позов через відповідний орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник, інша уповноважена особа відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування), або через представника.

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

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом.

Таким чином забезпечується право на звернення до суду вказаної категорії осіб.

Законні представники можуть доручати подання позову іншим особам, які відповідно до закону мають право здійснювати представництво в суді.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України. Це відповідає основним засадам правового статусу іноземців та осіб без громадянства, установленим Законом України від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців». Згідно зі статтею 1 Закону (у редакції від 6 лютого 2004 р.) іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до свого

законодавства не вважає своїм громадянином. Відповідно до ст. 2 цього Закону іноземці та особи без громадянства мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією, цим та іншими законами України, а також міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Право на звернення до адміністративного суду закріплено положеннями ст. 5 КАС України.

3.2. Строк звернення з адміністративним позовом, наслідки його пропущення

Із метою досягнення юридичної визначеності в публічно-правових відносинах строки звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом визначено ст. 122 Кодексу Адміністративного судочинства України. Ці строки обмежують час, упродовж якого такі правовідносини можуть уважатися спірними; після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними.

Строк звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом – це проміжок часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, упродовж якого особа має право звернутися до адміністративного суду з позовною заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів. Після закінчення цього часу особа не втрачає права звернутися з адміністративним позовом, але в задоволенні цього позову може бути відмовлено лише на тій підставі, що пропущено строк звернення.

Дотримання строку звернення з адміністративним позовом є однією з умов для реалізації права на позов у публічно-правових відносинах. Вона дисциплінує учасників цих відносин у випадку,

якщо вони стали спірними, запобігає зловживанням і можливості регулярно погрожувати зверненням до суду, сприяє стабільності діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання своїх функцій. Відсутність цієї умови приводить до невизначеності в публічно-правових відносинах. Крім того потрібно враховувати, що з плином часу певні обставини доказати чи спростувати стає все важче через те, що певні докази втрачаються і наслідки виконання рішення стають невідворотними.

В адміністративному процесі строк, коли особа має була дізнатися про порушення своїх прав, починається від дня опублікування акта, навіть якщо особа, на яку поширює дію цей акт, фактично ознайомилася з ним пізніше.

Чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не визначено інше, обчислюється від дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Разом із тим для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії та відповідає завданню адміністративного судочинства.

Перебіг процесуального строку починається з такого дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок.

Строк звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом – це проміжок часу після виникнення спору в публічно-правових відносинах, упродовж якого особа має право звернутися до адміністративного суду з позовною заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів. Дотримання строку звернення з адміністративним позовом є однією з умов для реалізації права на позов у публічно-правових відносинах.

Отже, за загальним правилом перебіг строку на звернення до адміністративного суду починається від дня виникнення права на

адміністративний позов, тобто коли особа дізналася або могла дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Загальний строк звернення до суду з адміністративним позовом установлений ч. 2 ст. 122 КАС України, за вимогами якої:

- для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів;
- для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень установлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог;
- для звернення до адміністративного суду з позовами у спорах за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та позовами у спорах, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, встановлюється тримісячний строк з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Про *спеціальні строки* вказано в положеннях ч. 3 ст. 122 КАС України, які вказують на те, що для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Так, вимогами ч. 4 цієї ж статті в разі, якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору, і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється від дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

При цьому якщо рішення за результатами розгляду скарги позивача на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень не було ухвалено та (або) вручено суб'єктом владних повноважень позивачу у строки, встановлені законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк, який обчислюється від дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Ще один випадок застосування спеціальних строків звернення до суду встановлений частиною 5 цієї статті КАС України для звернення до суду у справах щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби і складає 1 місяць.

Якщо проаналізувати строки звернення рамках КАС України, то маємо вказати на такі випадки встановлення спеціальних строків звернення до суду з адмінпозовом:

- оскарження актів у виборчих відносинах (ст. 273–279 КАСУ);
- у справах щодо забезпечення потреб оборони (ст. 282 КАСУ) – 3 дні;
- за зверненням податкових та митних органів (ст. 283 КАСУ) – 24 години;
- з приводу притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286 КАСУ) – 10 днів;
- з приводу актів ДВС, приватного виконавця (ст. 287 КАСУ) – 10 днів і 3 дні;
- оскарження рішень у сфері запобігання та протидії легалізації доходів (ст. 289–1 КАСУ) – 10 днів.

Крім того спеціальні строки звернення до суду з адмінпозовом передбачені іншими законами:

- у спорах про стягнення податкового боргу є строк, визначений статтею 102 ПК України, – 1095 днів із дня виникнення податкового боргу; оскарження «негрошових» рішень – три та шість місяців;
- оскарження рішення податкового органу в судовому порядку з дотриманням строків, визначених ч. 4 ст. 25 Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загально-обов'язкове державне соціальне страхування» – 10 днів;

- вирішення трудового спору або спору про оплату праці (ст. 233 КЗпП України) – три місяці та, відповідно, без обмеження будь-яким строком;
- ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення» – без обмеження будь-яким строком;
- ст. 46.2 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» без обмеження будь-яким строком;
- і т. ін.

Наслідки порушення строків звернення до адміністративного суду:

Установлення строків звернення до суду з відповідними позовними заявами законом передбачено з метою дисциплінування учасників адміністративного судочинства та своєчасного виконання ними передбачених Кодексом адміністративного судочинства України певних процесуальних дій.

Варто зазначити, що незнання про порушення через байдужість до своїх прав або небажання дізнатися не є поважною причиною пропуску строку звернення до суду.

Акти органів та посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності від дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Чинне законодавство України встановлює, що будь-яка особа має реальну можливість дізнатися про ухвалення будь-якого нормативно-правового акта суб’єкта владних повноважень у день його опублікування. Проте така можливість настає лише в тому разі, якщо оприлюднення відбулося у визначеному законом порядку.

За вимогами ст. 123 КАС України в разі подання особою позову після закінчення строків, установлених законом, без заяви про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, зазначені нею у заяві, визнані судом неповажними, позов залишається без руху. При цьому упродовж десяти днів із дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду із заявою про поновлення строку звернення до адміністративного суду або вказати інші підстави для поновлення строку.

Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або зазначени нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, суд повертає позовну заяву.

Якщо факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду буде виявлено судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, зазначені ним у заяві, будуть визнані судом неповажними, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Якщо після відкриття провадження у справі суд дійде висновку, що викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання поважними причин пропуску строку звернення до адміністративного суду був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Фактично суд може ухвалити рішення про поновлення пропущеного строку позовної давності, якщо особа доведе, що оскаржуваний акт не був вчасно опублікований або був оприлюднений на офіційних веб-сайтах чи у ЗМІ з порушеннями чинного законодавства, або особа не була належним чином повідомлена про ухвалення акту індивідуальної дії.

Інститут строку звернення до адміністративного суду має на меті полегшення надання учасниками адміністративного процесу доказів, підвищує їх достовірність, а також забезпечує правову визначеність учасників спірних правовідносин. Разом із тим наявність об'єктивних перешкод для своєчасної реалізації прав щодо звернення до суду у строк, установлений процесуальним законом, може бути підставою для висновку про пропуск строку звернення до суду з поважних причин.

Європейський суд з прав людини у справах «Стаббінгс та інші проти Сполученого Королівства» (рішення від 20 вересня 2011 року) та «Девеер проти Бельгії» (від 27.02.1980 року) визначає, що право на звернення до суду не є абсолютним і може бути обмеженим, зокрема і встановленням строків на звернення до суду за захистом порушених прав.

Відповідно до ч. 1 ст. 121 КАС України суд за заявою учасника справи поновлює пропущений процесуальний строк, установлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли КАС України встановлено неможливість такого поновлення. Приписами Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, визначено, що Правила судової процедури мають слугувати ухваленню правосудного рішення у справі та забезпечувати рівні гарантії учасникам процесу щодо судового захисту їхніх прав. Частиною 2 ст. 44 КАС України встановлено, що учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Поважними причинами пропуску строку позовної давності вважаються такі обставини, за яких своєчасне пред'явлення позову стає неможливим або утрудненим. Отже, поважними причинами можна визначити лише такі обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи та пов'язані з дійсними істотними обставинами, перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення відповідних дій та підтверджені належними доказами.

До набрання чинності КАСУ не було уніфікованих строків для судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень фізичними і юридичними особами. Фізичні особи були обмежені двомісячним строком, а в деяких випадках – одномісячним строком для подання скарги (стаття 2485 ЦПКУ 1963 року). Юридичні особи могли подати позов упродовж загальних строків позовної давності, встановлених чинним на той час ЦКУ (переважно це три роки). На сьогодні вищенаведені статті КАСУ та інших законів усунули зазначену диспропорцію й дискримінаційне становище фізичних осіб³⁶⁷.

³⁶⁷ Література до підрозділів 3.1, 3.2: Конституція України; Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : ратифікована Законом України 17 липня 1997 року № 475/97-ВР; Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2010р. № 19-рп; 4. Кодекс адміністративного судочинства України; Про судострій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII; Великий тлумачний словник (ВТС) сучасної української мови; Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.; Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення. Верховний Суд України. Узагальнення судової практики від 01 серпня 2004 р.

3.3. Зміст і оформлення позовної заяви³⁶⁸

3.3.1. Правові засади оформлення та подання позовної заяви до Адміністративного суду

Нормативним підґрунтям для оформлення позовної заяви слугують такі закони України: Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України³⁶⁹, «Про судовий збір»³⁷⁰ та «Про Державний бюджет України на поточний рік». Підстави, час і черговість подання заяв по суті справи визначаються КАСУ або судом у визначених цим Кодексом випадках.

Так, частиною 2 статті 159 КАСУ регламентовано, що *заявами по суті справи* є: позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.

Подання ж заяв по суті справи є власне правом учасників справи. Неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову. Разом із тим це є правом, а не обов'язком сторони і відповідно до ч. 6 ст. 162 КАСУ в разі ненадання відповідачем відзиву в установленний судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами. Окрім того суд може дозволити учаснику

Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0058700-04/conv#o99>; Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Київ : Центр учбової літератури, Теліпко В.Е. 2011. 704 с.; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Берназюк Я.О. Строки звернення до адміністративного суду: проблеми теорії та практики. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2018 р.; Податковий кодекс України : Закон № 2755-VI від 2 грудня 2010 р.; Кодекс законів про працю України; Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» від 10 травня 2006 р. № 361-р.

³⁶⁸ Авторка – Гулак Олена Василівна, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України.

³⁶⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

³⁷⁰ Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>

справи подати додаткові пояснення щодо окремого питання, яке виникло при розгляді справи, якщо визнає це потрібним.

Частиною 1 ст. 159 КАСУ регламентовано, що в розгляді справи судом за правилами загального позовного провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, перерахованих вище.

Звертаємо увагу на те, що адміністративне судочинство відповідно ст. 12 КАСУ здійснюється *виключно у порядку позовного провадження* (загального або спрощеного). Незважаючи на те, що кожна позовна заява є відмінною від інших, оскільки ґрунтуються на індивідуальних фактичних обставинах, зміст і структура позовної заяви мають відповідати основним процесуальним вимогам.

Слід звернути окрему увагу на особливості розгляду адміністративними судами спорів, які юрисдикційно належать до таких судів:

- адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватноправовому спорі й заявлені разом із ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства й перебуває на розгляді відповідного суду;
- необхідним є дотримання правил об'єднання позовних вимог, які пов'язані між собою та порушення яких може стати підставою для відмови судом у відкритті. Зокрема: 1) якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача; 2) якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд; 3) якщо справа щодо однієї з вимог підсудна апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги/вимог – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд;

- 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, або вимоги про витребування майна,

вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства;

- не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом;

- що стосується подання до суду позову в електронній формі, після початку роботи Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, *позивач* звільняється від обов'язку надсилати іншим учасникам справи або подавати до суду копії документів відповідно до кількості учасників справи, у письмовій формі. У такому разі копії відповідних документів іншим учасникам справи направляє суд. Разом із тим, відповідно до змін до КАСУ 2021 р. у разі подання до суду документів в електронній формі суб'єкт владних повноважень зобов'язаний надати доказ надсилання листом з описом вкладення іншим учасникам справи копій поданих до суду документів.

Окрім того важливим є врахування того, що у випадку встановлення та визнання судом факту наявності зловживання процесуальними правами такий позов буде залишено без розгляду або повернуто позивачу. Так, Суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема:

- 1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

- 2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних

підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;

4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі³⁷¹.

3.3.2. Структура позовної заяви

Структура позовної заяви регламентована безпосередньо статтею 160 КАСУ. Зокрема, у позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування з урахуванням вимог ч. 1 ст. 159 КАСУ. Відповідно до ч. 2 ст. 160 цього нормативно-правового акта передбачена лише письмова форма подання позовної заяви, що може бути реалізована позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Разом із тим, якщо позовна заява подається представником, то в ній додатково зазначаються відомості, визначені у пункті 2 частини п'ятої статті 160 КАСУ стосовно представника, а саме: «прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання чи перебування; поштовий індекс; реєстраційний номер облікової картки платника податків за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти».

Ст. 59 КАСУ визначає власне *перелік документів, що підтверджують повноваження представників* у ході адміністративного судочинства. Зокрема, такими є:

³⁷¹ Автор – Нагорний Олександр. Структура позовної заяви за новим КАС України. 2018 р. URL: <https://unba.org.ua/publications/2935-struktura-pozovnoi-zayavi-za-novim-kas-ukraini-2018-r.html>

- 1) довіреність фізичної або юридичної особи;
- 2) свідоцтво про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна (ч. 1 ст. 59).

Довіреність фізичної особи має бути посвідчена нотаріально або, у визначених законом випадках, іншою особою. У разі задоволення заявленого клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи, що розглядається, суд без виходу до нарадчої кімнати постановляє ухвалу, яка заноситься секретарем судового засідання до протоколу засідання, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Відповідно до ч. 2 ст. 59 КАСУ довіреність фізичної особи, за зверненням якої ухвалено рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу/установи, який ухвалив таке рішення. Згідно ж із ч. 3 ст. 59 КАСУ довіреність від імені юридичної особи видається за підписом/електронним цифровим підписом посадової особи, уповноваженої на це законом, установчими документами. Відповідність копії документа, що підтверджує повноваження представника, оригіналу, згідно з ч. 5 ст. 59 КАСУ може бути засвідчена підписом судді. Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» (ч. 4 ст. 59 КАСУ).

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, в заяві мають бути зазначені підстави такого звернення. Якщо ж позовна заява подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення позивача від сплати судового збору. У позовній заяві можуть бути зазначені й інші відомості, потрібні для правильного вирішення спору (ч. 9 ст. 160 КАСУ).

Позовна заява може бути складена через заповнення бланка позову, наданого судом. Окрім того, на прохання позивача частиною 4 статті 160 КАСУ передбачена можливість отримання допомоги від працівника апарату адміністративного суду в оформленні позовної заяви.

Частиною 5 статті 160 КАСУ регламентована сама **структура позовної заяви**, де зокрема зазначаються:

1) **найменування суду першої інстанції**, до якого вона подається (п. 1 ч. 5 ст. 160 КАСУ);

2) **повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи**, їх місцеперебування (для юридичних осіб) або місце проживання чи розміщення (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти (п. 2 ч. 5 ст. 160 КАСУ);

3) **зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується** (п. 3 ч. 5 ст. 160 КАСУ).

Розрахунок є обов'язковим, якщо в позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

4) **зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги** (п. 4 ч. 5 ст. 160 КАСУ).

У разі подання позову до декількох відповідачів зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів має бути виписаний окремо до кожного;

5) **виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги та зазначення доказів, що підтверджують ці обставини** (п. 5 ч. 5 ст. 160 КАСУ).

Відповідно вимог КАСУ кожна сторона адміністративного провадження має довести ті обставини, на яких, власне, ґрунтуються її вимоги та заперечення, окрім випадків, установлених ст. 78 цього Кодексу.

Згідно з нормами ст. 77 КАСУ особливістю адміністративних справ про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є те, що обов'язок стосовно доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається саме на відповідача.

Стаття 79 КАСУ окремо регламентує, що **позивач зобов'язаний подати докази разом із поданням самої позовної заяви**. Згідно з ч. 8 цієї статті **докази, не подані в установлений законом або судом строк, судом до розгляду не ухвалюються**, окрім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання власне в законодавчо встановлений строк із причин, що не залежали від неї.

Відповідно до ч. 9 ст. 79 КАСУ, копії доказів (крім речових доказів), що подаються до суду, заздалегідь мають бути надіслані або надані особою, що їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази у разі відсутності підтвердження надсилання/надання їх копій іншим учасникам справи, окрім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Нормативне регулювання категорії «докази в адміністративному судочинстві» закріплене статтею 72 КАСУ, яка трактує їх як: «будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи». Ці дані можуть бути встановлені низкою засобів: 1) письмовими, речовими й електронними доказами; 2) висновками експертів та 3) показаннями свідків.

Варто звернути окрему увагу на потребі оформлення *клопотання про приєднання до матеріалів справи доказів*, які не додані до позовної заяви чи до відзиву на неї, якщо інше не визначено КАСУ, при поданні таких через канцелярію суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або в судовому засіданні, що, власне, є регламентованим ч. 10 ст. 79 КАСУ;

б) *відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору* зазначаються у випадку встановленого законом обов'язкового досудового порядку урегулювання спору (п. 6 ч. 5 ст. 160 КАСУ). Зокрема ч. 1 ст. 17 КАСУ зазначає, що сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом;

7) *відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову* до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися (п. 7 ч. 5 ст. 160 КАСУ);

8) *перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких подано до заяви* (п. 8 ч. 5 ст. 160 КАСУ).

Зауважимо, що в разі неможливості самостійно надати докази учасник адміністративного провадження має право подати клопотання про витребування доказів судом. Строки подання означеного клопотання регламентовані ч. 2 та 3 ст. 79 КАСУ. Структура клопотання про витребування доказів судом визначена ч. 2 ст. 80 КАСУ та передбачає такі складові: 1) власне доказ, який витребується; 2) обставини, які може підтвердити цей доказ, або аргументи, які він може спростувати; 3) підстави, з яких випливає, що цей доказ має відповідна особа; 4) заходи, яких особа, що подає клопотання, вжила для отримання цього доказу самостійно, докази вжиття таких заходів та/або причини неможливості самостійного отримання цього доказу.

Про витребування доказів за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу (ч. 3 ст. 80 КАСУ);

9) у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – *обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача* (п. 9 ч. 5 ст. 160 КАСУ);

10) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – *відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт* (ч. 10 п. 5 ст. 160 КАСУ);

11) *власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав* (п. 11 ч. 5 ст. 160 КАСУ).

Зразок бланка позову, наданого судом

_____ **окружний адміністративний суд**

_____ *(поштова адреса)*

Ім'я (найменування) позивача

_____ *поштова адреса*

_____ *телефонний номер*

_____ *адреса електронної пошти (якщо такі є)*

_____ **Ім'я представника позивача**

(якщо позовна заява подається представником)

_____ *поштова адреса*

_____ *телефонний номер*

_____ *адреса електронної пошти (якщо такі є)*

_____ **Ім'я (найменування) відповідача,**

посада і місце служби посадової особи

_____ *поштова адреса*

_____ *телефонний номер*

_____ *адреса електронної пошти (якщо такі є)*

_____ **Ім'я (найменування) третьої особи**

(якщо такі є)

_____ *поштова адреса*

_____ *телефонний номер*

_____ *адреса електронної пошти (якщо такі є)*

ПОЗОВНА ЗАЯВА

Позивач викладає обставини, за яких, на його думку, було порушено його права, свободи чи інтереси, тобто обґрунтовує свої вимоги, описує ситуації, що призвели до подання позову, з посиланням на докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом; за бажанням – дає свою правову оцінку цим обставинам. На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самотійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів).

(Якщо позовна заява подана з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то потрібно зазначити підстави, які будуть свідчити про поважність причин пропуску строку звернення до суду).

(Обґрунтування підсудності даної справи Одеському окружному адміністративному суду).

На підставі вищевикладеного, керуючись ст. ст. 2, 5, 6, 8–10, 19, 20, 159, 160, 168 КАС України, суд (зазначаються відповідні норми законодавства), –

Прошу суд:

(Зазначається зміст позовних вимог і виклад обставин, якими Ви обґрунтовуєте свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів).

Перелік документів, що додаються до заяви:

(– документ про сплату судового збору: квитанція/платіжне доручення, що підтверджують оплату судового збору, або документ(відомості), що підтверджує наявність підстав для звільнення від сплати судового збору;

- довіреність або інший документ, що підтверджує повноваження представника, якщо позовна заява подається представником;
- докази, що підтверджують позовні вимоги;
- копії позовної заяви та копії всіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень.

Документи потрібно подавати згідно з переліком, який вказано у заяві з підрахованою загальною кількістю аркушів).

**дата підписання позовної заяви та підпис позивача
(або його представника)**

3.3.3. Документи, що додаються до позовної заяви

Стаття 161 КАСУ визначає перелік документів, що додаються до позовної заяви в адміністративному провадженні. Серед таких можна виокремити:

- 1) *обов'язкові документи* (ч. 1–4 ст. 161 КАСУ);
- 2) *ті, що додаються у разі необхідності* (ч. 5–7 ст. 161 КАСУ).

До структури обов'язкових документів відповідно належать такі:

- ✓ до позовної заяви додаються її копії, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості учасників справи, крім випадків, визначених частиною 2 статті 161 КАСУ;
- ✓ так, виключенням є випадок, коли суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом із

повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, копії позовної заяви та доданих до неї документів (ч. 2 ст. 161 КАСУ);

- ✓ у разі ж подання до суду документів в електронній формі суб'єкт владних повноважень зобов'язаний надати доказ надсилання листом з описом вкладення іншим учасникам справи копій поданих до суду документів;

- ✓ до позовної заяви додається документ про сплату судового збору в установлених порядку й розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону;

- ✓ позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази, позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

До структури документів, що додаються в разі потреби, відносимо такі:

- ✓ у разі потреби до позовної заяви додаються клопотання та заяви позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правничої допомоги, якщо відповідний орган відмовив у її наданні, тощо (ч. 5 ст. 161 КАСУ);

- ✓ у разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову заяву про поновлення цього строку та докази поважності причин його пропуску;

- ✓ до заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додається також оригінал або копія оспорюваного акта чи договору або засвідчений витяг з нього, а в разі відсутності акта чи договору в позивача – клопотання про його витребування.

3.3.4. Сплата судового збору при поданні позовної заяви до адміністративного суду

Ч. 2 ст. 132 КАСУ регламентовано, що розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом. Так, за подання позову особа сплачує судовий збір у розмірі, передбаченому Законом України «Про судовий збір»³⁷². За подання до адміністративного суду адміністративного позову ставки судового збору встановлюються в таких розмірах (відповідно до ст. 4 Закону України «Про судовий збір»):

Майнового характеру, який подано:	
суб'єктом владних повноважень, юридичною особою	1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб і не більше 350 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб
фізичною особою або фізичною особою – підприємцем	1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб
Немайнового характеру, який подано:	
суб'єктом владних повноважень, юридичною особою або фізичною особою – підприємцем	1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб
фізичною особою	0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб

³⁷² Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>.

апеляційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до апеляційної скарги на рішення суду, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами	150 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви й скарги
касаційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до касаційної скарги на рішення суду	200 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви
апеляційної і касаційної скарги на ухвалу суду; заяви про приєднання до апеляційної чи касаційної скарги на ухвалу суду	1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб
заяви про забезпечення доказів або позову, заяви про видання виконавчого документа на підставі рішення іноземного суду, заяви про зміну чи встановлення способу, порядку і строку виконання судового рішення	0,3 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб

Прожитковий мінімум для працездатних осіб, згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»³⁷³ становить 2270 грн. Мінімальний розмір судового збору – 908,00 грн. Автоматичний розрахунок судового збору можна здійснити на сайті «Судова влада»³⁷⁴.

3.4. Способи судового захисту в адміністративному процесі³⁷⁵

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України. Кожна особа має право в порядку, установленому КАС України, звернутися до адміністративного суду,

³⁷³ Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

³⁷⁴ Реквізити для сплати судового збору, формування квитанції або онлайн-сплати. Єдиний Контакт-центр судової влади України. URL: <https://court.gov.ua/affairs/sudytax/>

³⁷⁵

в початковому матеріалі було пусто



якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом у спосіб, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Відмова від права на звернення до суду є недійсною. Одним з об'єктивних питань, які потрібно враховувати в адміністративному процесі, є те, що учасники публічно-правових відносин мають нерівні можливості. Адже з одного боку в зазначених правовідносинах виступають суб'єкти владних повноважень чи їхні посадові особи, тобто це фактично держава. А з іншого – фізична або юридична особа, права якої порушено або обмежено суб'єктом владних повноважень.

У зв'язку зі специфікою правовідносин в адміністративних справах на адміністративні суди покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що виявляється в обов'язку відповідача у справі доказувати правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності. Зокрема, суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

3.4.1. Забезпечення адміністративного позову³⁷⁶

Суд за заявою учасника справи або за власною ініціативою має право вжити заходів забезпечення позову як до пред'явлення

³⁷⁶ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, відповідно до підстав, передбачених статтею 150 КАС України, зокрема:

1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист, або поновлення порушених чи оспорюваних прав чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду;

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Ухвалу про забезпечення позову може постановити суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити й суд апеляційної інстанції.

У ст. 151 КАСУ передбачено види забезпечення позову. Такими є:

1) зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;

2) заборона відповідачу вчиняти певні дії;

3) заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;

4) зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Важливо розуміти, що суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позовними вимогами, у свою чергу суд ураховує співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Водночас законодавством передбачено низку обмежень для забезпечення позову. Так, не допускається забезпечення позову через:

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, установлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим особам при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»;

3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків;

4) зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також установлення для Національного банку України, його посадових і службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій;

5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення;

6) зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх установлення (формування, розрахунку);

7) зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, установлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

8) зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта;

9) зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також установлення для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від учинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта.

Заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупиняти, унеможливлювати або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів.

Зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову допускається лише в разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта.

Не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають у (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що здійснюються від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру.

Відповідно до передбаченого Кодексом порядку подання заяви про забезпечення позову така заява може подаватися як до подання самої позовної заяви, так і після. У разі подання заяви про забезпечення позову до подання позовної заяви заявник подає відповідну позовну заяву упродовж десяти днів від дня постановлення ухвали про забезпечення позову.

Заява про забезпечення позову розглядається судом, у провадженні якого перебуває справа або до якого має бути поданий позов, не пізніше двох днів від дня її надходження, без повідомлення учасників справи. Про забезпечення позову або про відмову в його забезпеченні суд постановляє ухвалу, в якій зазначає вид забезпечення позову та підстави його обрання. Суд також зазначає порядок виконання ухвали про забезпечення позову.

Ухвалу про забезпечення позову або про відмову в забезпеченні позову може бути оскаржено, що не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. Крім того, за клопотанням учасника справи суд може допустити заміну одного заходу забезпечення позову іншим. Кодекс передбачає, що особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, несуть відповідальність, установлену законом.

Статтею 157 КАС України встановлено підстави та порядок скасування заходів забезпечення позову. Зокрема суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справ, це питання розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду.

Водночас відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин, що обґрунтовують потребу скасування забезпечення позову.

Заходи забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі:

- 1) неподання заявником відповідної позовної заяви згідно з вимогами частини другої статті 153 КАСУ;
- 2) повернення позовної заяви;
- 3) відмови у відкритті провадження у справі³⁷⁷.

³⁷⁷ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

*3.4.1.1. Забезпечення адміністративного позову
(перший альтернативний підхід)³⁷⁸*

Відповідно до Загальної декларації прав людини й Конституції України основним гарантом захисту прав людини є держава (преамбула Загальної декларації прав людини, ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 3 Конституції України). В особі держави та на виконання завдань держави діють державні органи. У процесі реалізації своєї компетенції та функцій, визначених в законодавстві, органи виконавчої влади продукують адміністративно-правові норми, спрямовуючи їх дію на настання певних правових наслідків. Складність вивчення проблеми предмета захисту нормами адміністративного права не є перебільшенням. Основна дилема – недопущення звуження обсягу прав та свобод, які підлягають захисту³⁷⁹.

Проблема вибору ефективного способу судового захисту прав і законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин завжди була й залишається актуальною, оскільки в судовій практиці трапляються випадки відмови у задоволенні позовних вимог, а фактично відмова в захисті порушеного права особи у зв'язку з неправильним обранням позивачем способу захисту порушеного права або відсутністю правового регулювання цього питання.

О. Вершинін визначає способи захисту права як передбачені законом дії, які безпосередньо спрямовані на захист права. Вони є завершальними актами захисту у вигляді матеріально-правових дій або юрисдикційних дій щодо усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав або припинення правопорушень, відновлення становища, яке існувало до порушення. Саме застосування

³⁷⁸ Авторка – **Пушкар Марина Василівна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного та господарського права, доцент Національний університет біоресурсів та природокористування України.

³⁷⁹ Мазурик Н. Доступність адміністративно-правових засобів захисту прав у адміністративно-правовій сфері : дис. ... к.ю.н : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2020; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2020. 200 с.

конкретного способу захисту порушеного чи запереченого права і є результатом діяльності із захисту прав³⁸⁰.

Окремо варто наголосити, що в міжнародних актах застосовується поняття «засоби захисту», водночас в Україні використовується відповідник «способи захисту», більшість науковців та практиків їх ототожнюють, оскільки на законодавчому рівні ці поняття не визначені. Способи судового захисту прав та законних інтересів особи поділяються на загальні та спеціальні. Перші можуть застосовуватись до всіх чи більшості суб'єктивних прав. Спеціальні – лише щодо певних прав, стосовно яких законодавством спеціально передбачений відповідний спосіб захисту. Як свідчить судова практика, якщо законодавством встановлено спеціальний спосіб захисту порушеного права, то це виключає застосування судом загальних способів поновлення порушеного права, тобто адміністративним судом застосовується саме спеціальна норма права.

Під ефективним способом судового захисту слід розуміти такий, що призводить до бажаних наслідків, дає найбільший ефект для відновлення юридичного становища особи, яке існувало до порушення її прав чи законних інтересів. Тому ефективний спосіб захисту має забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам.

О. Константий, аналізуючи проблеми захисту прав особи, зазначає, що в адміністративному судочинстві України у функціональному вимірі реалізовано французьку доктрину процесуальних засобів судового захисту прав приватних осіб у публічно-правових відносинах. Так, є позови: про незаконність (екстраординарні) (про скасування та визнання нечинними рішень, зокрема нормативно-правових, суб'єктів владних повноважень); повної судової юрисдикції (прості) (поновлювальні, про стягнення з відповідача коштів на відшкодування завданих збитків його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю), про виконання зупиненої або невчиненої дії. Крім того є й позови про застосування репресії (коли суб'єкти

³⁸⁰ Грицаєнко О. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 31(70). Ч. 2 № 2. 2020. С. 54–58.

владних повноважень у передбачених законом випадках звертаються до адміністративного суду для забезпечення накладання певних санкцій на учасників відносин господарювання, позбавлення їх у праві здійснювати ту чи іншу діяльність, для обмеження певних свобод громадян, іноземців тощо). Лише адміністративні позови про інтерпретацію (тлумачення) правових актів відсутні в Україні³⁸¹.

Для ефективного судового захисту прав, свобод або законних інтересів особи важливим є обраний позивачем спосіб захисту, який має відповідати природі такого права або охоронюваного законом інтересу, характеру протиправного посягання та бути ефективним. Вибір способу захисту порушеного права чи законного інтересу належить позивачеві. Особа, право якої порушено, може обрати як загальний, так і спеціальний способи захисту свого права, визначені законом, який регламентує конкретні публічно-правові відносини.

З аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) видається, що суд не обмежений у виборі способу захисту та має право, виходячи з принципу верховенства права, застосувати не тільки прямо передбачений в нормативно-правовому акті спосіб захисту порушеного права особи, а й спосіб захисту, який хоч і не передбачений законом, але не суперечить йому. Оскільки практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) є джерелом права та підлягає застосуванню під час розгляду адміністративних справ, то варто звернути увагу на правову позицію ЄСПЛ щодо наявності, меж, способів і законності застосування дискреційних повноважень національними органами, їх посадовими особами. У рішенні від 22.11.1995 у справі «Брайєн проти Об'єднаного Королівства» зазначається, що суд має встановити, чи не є висновки адміністративного органу щодо фактів у справі «довільними та нераціональними». ЄСПЛ визнав такими, що відповідають Конвенції національне законодавство та практику, за яких суди мають право скасувати дискреційні адміністративні акти, коли: 1) ці акти ґрунтуються на висновках, що зроблені на основі неналежних доказів або

³⁸¹ Константий О. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : дис. ... д.ю.н. Харків, 2015. 415 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii

без зважання на належні докази; 2) докази, на які спирається адміністративний орган, не здатні обґрунтувати висновок щодо обставин у справі; 3) жодна посадова особа за належного підходу на основі відповідних доказів не дійшла б тих висновків, на яких ґрунтується оскаржений адміністративний акт³⁸².

Стаття 5 КАС України нам вказує про такі способи судового захисту:

- 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки частинами 3–5 ст. 245 КАС України встановлено спеціальні способи захисту порушених прав, які застосовуються за наявності встановлених судом певних обставин, індивідуально в кожному окремому разі. Зокрема в разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити потрібні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду.

Крім того суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень ухвалити рішення на користь позивача, якщо для його ухвалення виконано всі умови, визначені законом, й ухвалення такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

³⁸² Case of Bryan V. the United Kingdom, echr. P. 44.

У разі якщо ухвалення рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

Якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремії частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень ухвалити новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині. Обираючи між загальними способами захисту права (передбаченими законодавством) або спеціальними, адміністративним судам потрібно не допустити зловживання правом на захист і порушення прав відповідачів, багаторазове порушення справ за тими самими по суті, але формально відмінними вимогами, а також не ускладнити виконання рішень у справах.

Потрібно зазначити, що у випадках, коли індивідуальний акт є предметом спору, відповідно до положень КАС України вимогою має бути визнання такого акта, дії чи бездіяльності протиправними (недійсними, незаконними, неправомірними та їх скасування). Вимоги індивідуальних актів не містять різних способів захисту, а є одним і тим самим способом, що сформульований у різних словесних формах. Стосовно вимоги про визнання нечинним акта, то вона може стосуватися лише нормативно-правового акта³⁸³.

Як свідчить судова практика, серед суддів немає єдиного підходу до питання застосування загальних способів судового захисту, якщо спеціальна норма не містить вказівку на спеціальні способи судового захисту порушеного права чи законного інтересу.

Так, в адміністративних справах про визнання незаконним і скасування рішення про звільнення судді та поновлення на посаді судді,

³⁸³ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / авт. кол.: Кравчук В.М., Угріновська О.І. Всеукраїнська мережа ЛІГА-ЗАКОН. URL: www.ligazakon.ua

незважаючи на встановлення факту незаконного звільнення судді та задоволення позовних вимог у цій частині, суд відмовляє у задоволенні позову в частині поновлення на посаді судді, оскільки механізм поновлення судді на посаді чинним законодавством України не визначено, а загальні норми, які стосуються поновлення працівника на посаді у разі незаконного звільнення, не поширюються на суддів у зв'язку з їхнім спеціальним статусом.

Для прикладу наведемо висновки, що викладені в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 31.05.2018 року у справі № 800/305/17 за позовом особи до Вищої ради юстиції, Верховної Ради України про визнання незаконним та скасування рішення Вищої ради юстиції «Про внесення подання до Верховної Ради України про звільнення позивача з посади судді за порушення присяги» та про поновлення на посаді судді. Зокрема, заходом індивідуального характеру та законним способом відновлення порушених прав позивача є повторний розгляд новоутвореним органом (Вищою радою правосуддя) питання щодо наявності підстав для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності³⁸⁴.

Разом із тим з такою позицією погодились не всі судді та висловили окрему думку. Вони дійшли висновку, що з огляду на відсутність правового регулювання механізму поновлення на посаді судді в разі його незаконного звільнення, саме суд має захистити позивача та обрати ефективний засіб захисту прав позивача за наслідками визнання незаконним акта про звільнення судді. Відмовивши позивачу в поновленні на посаді судді, суд не відновив його юридичний стан, не поновив порушене право, що фактично означає невиконання рішення ЄСПЛ від 19.01.2017 року³⁸⁵. Важливим аспектом для правильного вирішення адміністративної справи, на який неодноразово звертав увагу Верховний Суд, є визначення правової природи оскаржуваного акта, оскільки для нормативних та індивідуальних актів притаманні різні способи судового захисту. Крім того з аналізу

³⁸⁴ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74537189>

³⁸⁵ Окрема думка (спільна) суддів від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74777560#>

судової практики видається, що індивідуальні акти можуть бути оскаржені лише особою, щодо якої такий акт ухвалено, або особи, якої безпосередньо стосується такий акт, оскільки індивідуальний акт створює певні правові наслідки щодо конкретної особи (осіб)³⁸⁶.

Наприклад, у справі ЄСПЛ «Галфорд проти Сполученого Королівства» від 25 червня 1997 року, де Європейський Суд із прав людини зазначив, що «словосполучення «згідно із законом» не лише вимагає дотримання національного закону, а й стосується якості такого закону (рішення у справі)». «Суд нагадує, що національне законодавство має з достатньою чіткістю визначати межі та спосіб здійснення відповідного дискреційного права, наданого органам влади, щоб забезпечувати громадянам той мінімальний рівень захисту, на який вони мають право згідно з принципом верховенства права в демократичному суспільстві» (рішення у справі «Доменічіні проти Італії» від 15 листопада 1996 року). Відповідно до абз. 5–7 вступної частини Рекомендації Рес (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» ухваленої на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 р. передбачено, що відповідно до вимог статті 13 Конвенції, держави-члени зобов'язуються забезпечити будь-якій особі, що звертається з оскарженням порушення її прав і свобод, викладених у Конвенції, ефективний засіб правового захисту в національному органі.

Крім обов'язку впровадити такі ефективні засоби правового захисту у світлі прецедентної практики Європейського суду з прав людини, на держави покладається загальний обов'язок розв'язувати проблеми, що лежать в основі виявлених порушень. Саме держави-члени мають забезпечити ефективність таких національних засобів як із правової, так і практичної точок зору, і щоб їх застосування могло призвести до вирішення скарги по суті та належного відшкодування за будь-яке виявлене порушення.

Отже, судове рішення має бути спрямоване на реальний захист порушених прав і забезпечувати їх ефективне відновлення з метою

³⁸⁶ Грицаєнко О. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 31(70). Ч. 2. № 2. 2020. С. 54–58.

запобігання подальших протиправних дій і рішень суб'єкта владних повноважень. Стосовно дискреційних повноважень суд вказує, що такими є повноваження обирати в конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є законною. Прикладом таких повноважень є повноваження, які закріплені в законодавстві із застосуванням слова «може». У такому разі дійсно суд не може зобов'язати суб'єкта владних повноважень обрати один з правомірних варіантів поведінки, оскільки який би варіант реалізації повноважень не обрав відповідач, кожен з них буде законним. Відповідач, як суб'єкт владних повноважень, у разі настання визначених законодавством умов зобов'язаний до вчинення конкретних дій – ухвалення рішення. Підставою для відмови в ухваленні такого рішення можуть бути лише конкретно визначені законодавством обставини.

Відповідно ВАСУ в адміністративній справі № К/800/33646/16 дійшов висновку, що суд із метою ефективного захисту порушених прав може втрутитися в адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень, коли останній наділений дискреційними повноваженнями, й зобов'язати його ухвалити рішення без проведення потрібної процедури в тому випадку, якщо судом буде встановлено, що в адміністративній процедурі фізична (юридична) особа виконала всі приписи законодавства, а суб'єкт публічної адміністрації у відповідь необґрунтовано й незаконно не вчинив належну дію чи не ухвалив потрібне рішення.

Забезпечення позову. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві є дієвим та оперативним засобом захисту прав та інтересів осіб, які звертаються до суду, здатне попередити нанесення таким особам збитків. Поряд із цим, їх формальне застосування може призвести до порушення прав інших учасників процесу, стати перешкодою для реалізації їх прав або владних повноважень, заподіяти збитки тощо. Отже, визначення підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві має вагоме значення. Правозастосовна практика свідчить про відсутність однакового підходу до визначення підстав для забезпечення позову в адміністративному судочинстві, що є перешкодою у застосуванні цього процесуального інституту в необхідних випадках. Підстави забезпечення позову

в адміністративному судочинстві визначені в КАС України, однак відповідні норми є недостатньо конкретизованими, що ускладнює їх практичну реалізацію та зумовлює зловживання у використанні інституту забезпечення позову.

Стаття 151 КАС України передбачає такі види забезпечення позову:

- 1) зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- 2) заборона відповідачу вчиняти певні дії;
- 4) заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;
- 5) зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Очевидно, що при судовому розгляді спорів із надання адміністративних послуг теоретично можливе застосування чотирьох із п'яти передбачених ч. 1 ст. 151 КАС України видів забезпечення позову, а саме перелічених у пунктах 1–4 вищевказаної норми. Але на практиці для особи, яка звертається до суду за захистом своїх прав з приводу надання чи відмови у наданні адміністративних послуг, першорядне значення мають такі забезпечувальні заходи як зупинення дії правового акту та заборона вчиняти певні дії. У зв'язку з темою дослідження доречно зауважити, що найкращий європейський досвід щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві акумульовано у Рекомендації № R (89) 8 про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи 13 вересня 1989 року. Положення вказаної Рекомендації враховані в розробленні інституту забезпечення адміністративного позову в Україні³⁸⁷.

Уніфікація процесуальних норм КАС, ГПК і ЦПК України, які викладені в новій редакції згідно із Законом від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, не могла не рахуватися з природними особливостями забезпечення позову в адміністративному судочинстві, зумовленими

³⁸⁷ Осіпова О. Особливості забезпечення позову у справах про надання адміністративних послуг. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф.: у 2-х ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.) / редкол.: А.М. Куліш, О.М. Резнік. Суми : Сумський державний ун-т. 2020. Ч. 2 С. 242–245.

владними повноваженнями суб'єктів публічної влади та характером спорів, що перебувають у площині адміністративного управління.

Суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право вжити визначені кодексом заходи забезпечення позову, які допускаються як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо:

1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Заходи забезпечення позову мають бути нерозривно пов'язані з предметом позову і правами, про судовий захист яких іде мова, а заява, подана в порядку вказаних статей КАС України, має містити належні обґрунтування потреби застосування таких процесуальних повноважень із поданням на їх підтвердження належних, допустимих, достовірних і достатніх доказів.

Заходи забезпечення позову застосовуються з метою гарантування реального виконання в майбутньому судового рішення в разі його ухвалення на користь позивача. Водночас для виконання таких заходів потрібно додержуватися щонайменше однієї з умов, визначених у частині 2 статті 150 КАС України.

Унаслідок уможливлується виконання судового рішення на підставі принципу обов'язковості судових рішень, регламентованого в статті 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод, пункті 9 частини другої статті 129 Конституції України, статті 13 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», пункті 5 частини третьої статті КАС України, рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Рябих проти Росії» (§ 51, 52), «Горнсбі проти Греції» (§ 40).

Якщо заява про забезпечення позову подається до відкриття провадження у справі, в такій заяві додатково зазначаються повне

найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) інших осіб, які можуть отримати статус учасника справи, їх місцеперебування (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштові індекси, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, а також відомі заявнику: реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

У разі подання заяви про забезпечення позову до подання позовної заяви заявник має подати відповідну позовну заяву упродовж десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення позову.

Таким чином, КАС України має захищати права та законні інтереси позивача в частині повноважень суду як задоволення заяви про забезпечення позову без розгляду позовної заяви, яку позивач зобов'язаний подати до суду не пізніше десяти днів. Подання позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, якщо суд не застосував відповідні заходи забезпечення позову.

Однією з гарантій прав відповідача при забезпеченні позову є право такої особи на відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову. За змістом ч. 1 статті 158 КАС України в разі залишення позову без розгляду, а також закриття провадження у справі з підстав, визначених пунктами 2 та 4 частини першої статті 238 цього Кодексу, або в разі ухвалення рішення суду щодо повної або часткової відмови в задоволенні позову відповідач або інша особа, чії права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, за рахунок особи, за якою такі заходи забезпечення позову вживалися.

Разом із тим необґрунтованим видається покладення відшкодування збитків відповідача на особу, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися, адже рішення про забезпечення позову ухвалює саме суд – і саме судове рішення про вжиття заходів

забезпечення позову має зобов'язальну силу із відповідними правовими наслідками. Беззастережне ж покладення відповідальності на особу, яка реалізувала своє право на подання заяви про вжиття заходів забезпечення позову зрештою може призвести до нівелювання функції забезпечення позову через від мову заявників від ініціювання заходів забезпечення позову.

Крім того відшкодування шкоди є видом цивільно-правової відповідальності, а отже, для його застосування необхідним є наявність усіх елементів складу правопорушення – протиправної поведінки, дії чи бездіяльності особи, завданої шкоди, вини особи, яка завдала шкоди та причинного зв'язку між протиправною поведінкою особи та завданими збитками³⁸⁸.

Суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими вимогами. Суд також має враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Чинний КАС України вказує, у якій спосіб не допускається забезпечення позову, а саме:

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим особам при

³⁸⁸ Кравчук О. Реалізація принципів рівності сторін та диспозитивності при забезпеченні позову в адміністративному судочинстві. *Наукові перспективи (Naukovi perspektivi)*. 2021. 8(14). С. 139.

здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»;

3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схваленень, допусків;

4) зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій;

5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення;

6) зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх установа (формування, розрахунку);

7) зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, встановлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

8) зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта;

9) зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта.

Заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупиняти, унеможливлювати або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів, всеукраїнського референдуму.

Зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову допускається лише в разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта.

Зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта є винятковим заходом забезпечення позову виключно у випадку очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта.

Поряд із цим суд зазначає, що згідно з пунктом 17 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» № 2 від 06.03.2008 в ухвалі про забезпечення позову суд має навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення потрібно буде докласти значних зусиль та витрат, а також вказати ознаки, які свідчать про очевидність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

При цьому частиною 1 статті 77 КАС України передбачено, що кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її

вимоги та заперечення, крім випадків, установлених статтею 78 цього Кодексу.

Під час вирішення питання про наявність підстав для забезпечення позову суд звертає увагу, що обов'язок із доведення та обґрунтування наявності очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача, обґрунтованості та невідворотності додаткових зусиль і витрат у майбутньому покладається саме на позивача³⁸⁹.

Не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають в (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що здійснюються від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру.

Наприклад, Окружний адміністративний суд м. Києва 04 серпня 2021 року виніс ухвалу про відмову у забезпеченні позову у справі № 640/21684/21, де заявник подав заяву про забезпечення позову, у якій позивач просить суд вжити заходів забезпечення позову, до подання такого до суду, у такий спосіб:

- зупинення дії рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель від 21.07.2021 № 27876-р/пк-пз до моменту набрання законної сили рішенням суду у справі за позовом Заявника до Антимонопольного комітету України про визнання протиправним та скасування зазначеного рішення;

- заборона вчиняти будь-які дії, спрямовані на укладення Відділом капітального будівництва Закарпатської обласної державної адміністрації та договору за результатами електронного аукціону по закупівлі: ДСТУ Б.Д. 1.1–1:2013 «Правила визначення вартості будівництва» – «Районна лікарня м. Берегово – будівництво» (Коригування) (ДК 021:2015: 45210000–2 – Будівництво будівель).

³⁸⁹ Ухвала Дніпропетровський окружний адміністративний суду від 02.08.2021 № 98761043. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/98761043/>

Ознайомившись зі змістом заяви від 30.07.2021 про забезпечення позову та доданими до неї документами, а також з відомостями про результати проведеної процедури публічної закупівлі з ідентифікуючим номером UA-2021-05-17-005407-b, суд дійшов висновку про не доведення Заявником обставин, які б указували, що невжиття заявлених ним заходів забезпечення позову, може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів заявника, за захистом яких останній має намір звернутися до суду, через подання позовної заяви.

У контексті наведеного вище також доцільно зазначити, що станом на дату звернення Заявника до суду з цією заявою про забезпечення позову за змістом оприлюднених на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель між замовником – Відділом капітального будівництва Закарпатської обласної державної адміністрації та переможцем процедури закупівлі був укладений договір підряду № 20.

Таким чином, наведені обставини свідчать про неможливість забезпечення майбутнього позову заявника у заявлений ним спосіб³⁹⁰.

На практиці судді особливо не обтяжують себе обґрунтуванням, чому саме відмовлено в задоволенні клопотання про забезпечення позову. «Найбільш поширена та практично єдина підстава для відмови – це відсутність або недостатність доказів, наданих позивачем в обґрунтування свого клопотання про забезпечення позову. Дуже рідко хтось із суддів у своїх ухвалях про відмову у задоволенні клопотань розшифровують, чому саме та на яких підставах дійшли такого висновку. Коли заявнику не вдається довести, що існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, суд відхиляє таке клопотання. Але ж насправді важко довести те, що лише передбачається. Очевидність цього для суду не очевидна»³⁹¹.

³⁹⁰ Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва про відмову у забезпеченні позову у справі № 640/21684/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/98837910/>

³⁹¹ Оніщенко О. Забезпечення позову в адміністративному процесі: відмовити не можна задовольнити. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/events/zabezpechennya-pozovu-v-adminprocesi-vidmoviti-ne-mozhna-zadovolniti.html>

Г. Мойсенко слушно відзначає, що «відсутність чітко визначених стандартів оцінювання відповідних понять, тлумачення відповідних нормативних положень створює досить широкі можливості для прояву суб'єктивного суддівського розсуду, ухвалення різних за змістом постанов, що визнати виправданим не можна»³⁹². При цьому вчений далі зауважує, що точність і правильність визначення змісту оціночних понять адміністративного судочинства у процесі їх застосування залежить не тільки від конкретних обставин справи, а й від рівня правосвідомості особи, яка застосовує правову норму, від її професійного рівня та ступені процесуальної незалежності. Навіть при належному рівні правосвідомості в суб'єкта правозастосування не можна визнати досконалим підхід до визначення підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві, адже його існування залежить від обставин, які можуть виникнути в майбутньому.

Заява про забезпечення позову подається в письмовій формі й має містити:

- 1) найменування суду;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України; реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності; або номер і серію паспорта для фізичних осіб-громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти;
- 3) предмет позову та обґрунтування потреби забезпечення позову;
- 4) захід забезпечення позову, який належить застосувати, з обґрунтуванням його потреби;
- 5) інші відомості, потрібні для забезпечення позову³⁹³.

³⁹² Мойсенко Г. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Запоріжжя, 2017. 222 с.

³⁹³ Кодекс адміністративного судочинства України.

У заяві можуть бути зазначені кілька заходів забезпечення позову, що мають бути вжиті судом, із обґрунтуванням доцільності вжиття кожного з цих заходів. До заяви додаються документи, що підтверджують сплату судового збору в установлених порядку й розмірі.

Заява про забезпечення позову подається:

- 1) до подання позовної заяви – до суду, до якого має бути подано позов за правилами підсудності;
- 2) одночасно з пред'явленням позову – до суду, до якого подається позов за правилами підсудності;
- 3) після відкриття провадження у справі – до суду, у провадженні якого перебуває справа.

Суд, розглядаючи заяву про забезпечення позову, може викликати особу, яка подала заяву про забезпечення позову, для надання пояснень або додаткових доказів, що підтверджують потреба забезпечення позову. У виняткових випадках, коли наданих заявником пояснень і доказів не достатньо для розгляду заяви про забезпечення позову, суд може призначити її розгляд у судовому засіданні з повідомленням заінтересованих сторін у встановлений судом строк. Про ухвалені рішення (забезпечення позову або про відмову у забезпеченні позову) суд постановляє ухвалу, в якій зазначає вид забезпечення позову та підстави його обрання.

Нормами КАС України передбачена можливість оскарження ухвали про забезпечення позову (частина восьма статті 154). Водночас ця норма містить застереження про те, що оскарження ухвали про забезпечення позову не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Ухвали про забезпечення позову оскаржуються в апеляційному порядку, що встановлений КАС України. Однак застосування загального терміну, відведеного апеляційному суду для розгляду відповідної апеляційної скарги, видається нам у даному випадку недоречним. Однією з характеризуючих ознак інституту забезпечення позову є саме його оперативність, тому слід скоротити такий строк до 10–15 днів.

Зауважимо, що проблеми у правозастосовчій практиці викликало питання можливості касаційного оскарження ухвали про забезпечення позову.

Зрештою Велика Палата Верховного Суду Постановою від 18 травня 2021 року роз'яснила положення процесуальних кодексів України щодо порядку оскарження ухвал про забезпечення позову. Зокрема, звертаючись до вимог КАС України щодо апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, Верховний Суд зазначив, що загальні правила апеляційного оскарження в адміністративному судочинстві передбачають, що учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції. Учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції окремо від рішення суду лише у випадках, передбачених статтею 294 КАСУ.

Оскарження ухвал суду, які не передбачені статтею 294 цього Кодексу, окремо від рішення суду не допускається (стаття 293 КАС України).

У статті 294 КАС України зазначено, що окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку, зокрема ухвали суду першої інстанції щодо забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, скасування забезпечення позову, відмови в забезпеченні позову, відмови у заміні заходу забезпечення позову або скасуванні забезпечення позову (пункт 2 частини першої зазначеної вище статті).

Щодо касаційного оскарження ухвали, то частиною другою статті 328 КАС України вказано, що в касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені у пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 частини першої статті 294 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку.

Велика Палата Верховного Суду зазначила, що положення ГПК України, ЦПК України, КАС України, які регулюють апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, ухвалених за наслідками розгляду заяви про забезпечення позову, містять текстові розбіжності. Ці розбіжності не є такими, що зумовлюють різний зміст

відповідної процесуальної дії залежно від юрисдикції спору, а застосування наведених вище процесуальних норм має бути однаковим як для господарського, так і для цивільного судочинства.

Сукупний аналіз наведених вище процесуальних норм вказує на те, що підлягають перегляду в касаційному порядку ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, а також постанови суду апеляційної інстанції, якими такі ухвали залишено без змін.

Відповідно ухвали суду першої інстанції про відмову у скасуванні чи заміні заходів забезпечення позову, а також постанови суду апеляційної інстанції, якими такі ухвали залишено без змін, касаційному оскарженню не підлягають³⁹⁴.

Про можливість скасування заходів забезпечення позову вказано у статті 157 КАС України, зокрема суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справи. Клопотання про скасування заходів забезпечення позову розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду. За результатами розгляду клопотання про скасування заходів забезпечення позову, вжитих судом, постановляється ухвала.

Ухвала про скасування заходів забезпечення позову або про відмову у скасуванні забезпечення позову може бути оскаржена. Відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин, що обґрунтовують потреба скасування забезпечення позову. У випадку залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі або у випадку ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної сили відповідним судовим рішенням.

Заходи забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі:

- 1) неподання заявником відповідної позовної заяви;

³⁹⁴ Кравчук О. Реалізація принципів рівності сторін та диспозитивності при забезпеченні позову в адміністративному судочинстві. *Наукові перспективи (Naukovi perspektivi)*. 2021. № 8(14). С. 139.

- 2) повернення позовної заяви;
- 3) відмови у відкритті провадження у справі.

Отже, для забезпечення верховенства права в Україні потрібно запровадити європейські стандарти, а судам частіше використовувати практику ЄСПЛ, яка широко тлумачить право на ефективний судовий захист та право на доступ до правосуддя. В основу покладаємо те, що адміністративний суд мусить не тільки фактично вирішити публічно-правовий спір, але й захистити особу від порушень з боку суб'єкта владних повноважень та поновити порушене право особи в найбільш ефективний спосіб, інакше мета та завдання адміністративного правосуддя не будуть досягнуті.

*3.4.1.2. Способи судового захисту
в адміністративному процесі
(другий альтернативний підхід)³⁹⁵*

За своєю юридичною природою способи судового захисту в адміністративному процесі є провідними засобами забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу суспільства. Вони є прийомами судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень і, як наслідок, – чинниками вдосконалення ефективності і справедливості публічного адміністрування; знаряддями забезпечення адміністративного процесу. Однак у чинному законодавстві проблеми способів адміністративного судочинства розкрито епізодично, несистемно, що призводить до доктринального наукового пошуку істини.

Загалом треба підкреслити, що способи судового захисту в адміністративному судочинстві України – це активна динамічна категорія адміністративного процесу, що має своєю стратегічною метою відновлення порушених суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів приватних осіб або (та) публічного інтересу суспільства загалом. Юридична природа способів судового захисту

³⁹⁵ Автори – Сорочко Наталія Вікторівна, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН; Яра Олена Сергіївна, кандидат юридичних наук, професор, академік Академії АПН; Глобенко Ігор Олександрович, доктор філософії у галузі знань 08 «Право», член-кореспондент Академії АПН.

в адміністративному судочинстві України полягає в можливості звернення приватних осіб до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів відповідно до чинного законодавства через подання позову та вирішення питання адміністративним судом по суті за допомогою певних засобів адміністративного провадження, яке завершується ухваленням справедливого судового рішення відповідно до принципу верховенства права.

У сфері захисту прав, свобод і законних інтересів в адміністративному судочинстві важливу роль відіграють способи судового захисту, які відповідно до верховенства права мають захистити чи відновити зазначені чесноти.

Якщо говорити простими словами про способи судового захисту, то можна сказати, що це передбачені законом дії, які дозволяють захистити права та свободи, передбачені вітчизняним законодавством для громадян України. Зокрема, способи судового захисту в адміністративному судочинстві слугують задля припинення правопорушень з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб й відновлення становища, яке існувало до порушення.

Відповідно до тлумачного словника української мови *спосіб* – це певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось³⁹⁶. Відповідно до цього, розглядаючи способи судового захисту в адміністративному судочинстві, почнемо з такого способу, як загальне позовне провадження. Правила загального позовного провадження передбачені у статтях 192–256 КАС України, де зокрема означають, що розгляд адміністративної справи відбуватиметься через послідовність таких частин: 1) відкриття судового засідання (ст. 199 КАС України); 2) підготовка частини розгляду адміністративної справи по суті (стаття 200–208 КАС України); 3) з'ясування обставин справи та дослідження доказів (статті 209–224 КАС України); 4) судові дебати (статті 225, 226 КАС України); 5) ухвалення і проголошення судового рішення (статті 227, 228, 250 КАС України)³⁹⁷.

³⁹⁶ Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. С. 578.

³⁹⁷ Приклад: Окружний адміністративний суд міста Києва розглянув у відкритому судовому засіданні адміністративну справу за позовом Товариства з обмеженою

Визначення форми адміністративного судочинства – загальне позовне провадження, спрощене позовне провадження, науково-дослідницька, аналітична діяльність судді, яка передбачає оцінку таких обставин (статті 12, 257 КАС України): визначення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження³⁹⁸.

відповідальністю «Богдан Авто» до Державної податкової інспекції у Подільському районі Головного управління Міністерства доходів і зборів України у м. Києві про визнання протиправним податкового повідомлення-рішення. Обставини справи: Товариство з обмеженою відповідальністю «Богдан Авто» звернулось до суду з позовом до Державної податкової інспекції в Подільському районі Головного управління Міндоходів у м. Києві про визнання протиправним податкового повідомлення-рішення від 26.07.2013 № 0001542204. На обґрунтування позовних вимог позивач зазначає, що ним було здійснено повернення попередньої оплати коштів та товару, зміну вартості та кількості товару та самостійно виправлено помилки, а отже, відсутній об'єкт оподаткування ПДВ, а відтак висновок відповідача про неправомірне коригування позивачем податкових зобов'язань з ПДВ є протиправним, що свідчить про протиправність ухваленого на його підставі податкового повідомлення-рішення та є підставою для його скасування. Відповідач – Державна податкова інспекція в Подільському районі Головного управління Міндоходів у м. Києві – заперечував проти задоволення позовних вимог з підстав, викладених у письмових запереченнях, які долучено до матеріалів справи. Ухвалою відмовлено в задоволенні клопотання представника відповідача про закриття провадження у справі та вказано на відсутність у позивача підстав для зменшення суми податкових зобов'язань з ПДВ у зв'язку з поверненням попередньої оплати покупцям-фізичним особам. Розглянувши подані сторонами документи й матеріали, заслухавши пояснення сторін, усебічно й повно з'ясувавши всі фактичні обставини, на яких ґрунтується позов, об'єктивно оцінивши докази, які мають юридичне значення для розгляду справи і вирішення спору по суті, Окружний адміністративний суд м. Києва постановив, що в разі, якщо на дату отримання коштів (передплата, аванс) від неплатника ПДВ позивачем були визначені податкові зобов'язання з ПДВ, то, здійснивши повернення цих коштів, позивач вправі відкоригувати свої податкові зобов'язання з ПДВ за загальним правилом, визначеним п. 192.1 ст. 192 Податкового кодексу України. Суд зауважує, що коригування платником ПДВ – постачальником податкових зобов'язань із ПДВ при поверненні коштів (передплати, авансу) – відповідає змісту ПДВ. Суд постановив: 1. Позов задовольнити. 2. Визнати протиправним та скасувати податкове повідомлення-рішення, ухвалене Державною податковою інспекцією у Подільському районі Головного управління Міндоходів у м. Києві. Постанова може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції упродовж десяти днів з дня її складення в повному обсязі за правилами, установленими ст.ст. 185–187 КАС України, через подання через суд першої інстанції апеляційної скарги.

³⁹⁸ Приклад: Миколаївський окружний адміністративний суд розглянув у порядку письмового провадження адміністративну справу за позовом Державної податкової інспекції в Ленінському районі м. Миколаєва Головного управління Міндоходів

Також обрання форми (способів) адміністративного судочинства залежить від приписів статей КАС України, яким визначено випадки, коли адміністративна справа має розглядатися за правилами загального, а коли – спрощеного позовного провадження. Основні приписи про розподіл адміністративних справ між загальним і спрощеним позовним провадженням містять статті 12, 257, 262, 263 КАС України. Винятково за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах (п. 4 ст. 12 КАС України): 1) щодо оскарження

у Миколаївській області, вул. Гмирьова, 1/1, м. Миколаїв, 54028 до Ленінського відділу Державної виконавчої служби Миколаївського міського управління юстиції, вул. Декабристів, 41/23, м. Миколаїв, 54020 треті особитовариства з обмеженою відповідальністю «Спецмонтаж-257», вул. 12-А Поздовжня, 53, м. Миколаїв, 54028 про зняття арешту майна та заборони оголошення на його відчуження, встановив: позивач звернувся до суду з позовом до Ленінського відділу Державної виконавчої служби Миколаївського міського управління юстиції, третя особа ТОВ «Спецмонтаж-257», про зняття арешту майна та заборони оголошення на його відчуження. Представниками позивача та відповідача в судовому засіданні заявлені клопотання про розгляд справи в порядку письмового провадження, представник третьої особи в судове засідання не з'явився, про дату, час і місце проведення судового засідання був повідомлений належним чином і своєчасно. Суд здійснює розгляд справи в порядку письмового провадження відповідно до ч. 4 ст. 122 КАС України й дослідивши матеріали справи, встановив: ТОВ «Спецмонтаж-257» зареєстровано як юридична особа виконавчим комітетом Миколаївської міської ради та перебуває на податковому обліку в ДПІ. За підприємством перед ДПІ у Ленінському районі м. Миколаєва рахується борг у розмірі 157178,09 грн. відповідно до довідки про стан заборгованості. Матеріалами справи підтверджується, що по ТОВ «Спецмонтаж-257» ДПІ у Ленінському районі м. Миколаєва описані активи в податкову заставу відповідно до акта опису. Дослідивши матеріали справи та враховуючи викладене, суд, керуючись ч. 2 ст. 11 КАС України виходить за межі позовних вимог та обирає такий спосіб захисту прав позивача, як часткове скасування постанов Ленінського відділу Державної виконавчої служби Миколаївського міського управління юстиції про накладення арешту на все майно ТОВ «Спецмонтаж-257» й оголошення заборони на його відчуження № 39415868 від 29.08.2013 року та № 29114581 від 14.11.2011 року в частині накладення арешту на майно ТОВ «Спецмонтаж-257», яке перебуває в податковій заставі, а саме: бортовий автомобіль ЗІЛ 130, держ. НОМЕР_3, колір зелений, інвентарний № 36, 1993 р. в., бортовий автомобіль ЗІЛ 431412, держ. № НОМЕР_4, колір голубий, інвентарний № 18, 1993 р. в., мікроавтобус ГАЗ-321314, державний № НОМЕР_1, колір білий, 2005 р. в., автомобіль «Волга» ГАЗ-3110 5801, державний НОМЕР_2, колір сірий. Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведеності перед судом їх переконливості (частина 1 статті 11 КАС України). Ураховуючи вищевикладене й керуючись ст.ст. 2, 7, 17, 18, 158, 161, 162, 163 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний суд постановив: позов Державної податкової інспекції у Ленінському районі м. Миколаєва Головного управління Міндоходів у Миколаївській області задовольнити. Постанова суду першої інстанції набирає чинності з моменту закінчення десятиденного строку на апеляційне оскарження. Постанова суду може бути оскаржена до Одеського апеляційного Адміністративного суду через Миколаївський окружний адміністративний суд упродовж десяти днів від дня отримання копії постанови. Порядок і строки апеляційного оскарження визначені ст. 186 КАС України.

нормативно правових актів, за винятком випадків, визначених КАС України – статті 264, 265, 266, 266–1; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної таким рішенням, дією чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби (ст. 267 КАС України); 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917/1991 рр.»; 6) щодо індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266–1 КАС України³⁹⁹.

Отже, загальне позовне провадження – це спрямований спосіб судового захисту на розгляд усіх справ в адміністративному судочинстві, який застосовується в тому разі, коли застосування спрощеного позовного провадження є неможливим.

Стаття 257 КАС України регламентує таке: за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. За правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. За правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування

³⁹⁹ Смокович М., Бевзенко В. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Київ : ВД «Дакор». 2020. 1346 с.

шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби; 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Спрощене позовне провадження є способом судового захисту в адміністративному судочинстві, за допомогою якого розглядаються справи незначної складності відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Особливістю загального та спрощеного судового провадження є швидкість їх здійснення. В іншому ж випадку, якщо адміністративна справа розглядається по суті за правилами загального позовного провадження, то розгляд адміністративної справи по суті утворений із таких частин (статті 12, 257, 192–256 КАС України): 1) відкриття судового засідання (ст. 199 КАС України); 2) підготовка частини розгляду адміністративної справи по суті (статті 200–208 КАС України); 3) з'ясування обставин справи та дослідження доказів (статті 209–224 КАС України); 4) судові дебати (статті 225, 226 КАС України); 5) ухвалення і проголошення судового рішення (статті 227, 228, 250 КАС України). Усі ці частини розгляду адміністративної справи є обов'язковими.

Наступним способом судового захисту в адміністративному судочинстві є участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Зокрема це передбачено статтею 195 КАС України й можливе для учасників адміністративної справи, якщо дотримані такі умови: учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умов наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судові засідання визнана судом обов'язковою (ч. 1 ст. 195 КАС України); учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового

засідання. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи (ч. 2 ст. 195 КАС України); адміністративний суд постановляє ухвалу про участь учасника справи в судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду, визначеному судом (ч. 6 ст. 195 КАС України). У клопотанні про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду в обов'язковому порядку зазначається суд, в якому потрібно забезпечити її проведення. Таке клопотання може бути подано не пізніше ніж за п'ять днів до відповідного судового засідання (ч. 8 ст. 195 КАС України). Участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції можлива за місцем перебування особи або у приміщенні суду (ч. ч. 1, 3, 4, 6, 8 ст. 195 КАС України); про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції адміністративним судом може бути зазначено в ухвалі про відкриття провадження у справі або в ухвалі про участь особи в судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду (ч. 9 ст. 171, ч. 9 ст. 195 КАС України).

Із вищенаведеного прикладу ми бачимо практику застосування ч. ч. 1, 3, 4, 6, 8 ст. 195 КАС України (режиму відеоконференції). Підстави, процедура призначення і проведення судового засідання в режимі відеоконференції одні й ті самі для загального і спрощеного позовного провадження. Відмінність полягає лише у змісті самого судового засідання, яке здійснюється в режимі відеоконференції. Так, судові засідання в режимі відеоконференції загального позовного провадження утворене з: 1) відкриття судового засідання (ст. 199 КАС України); 2) підготовчої частини розгляду адміністративної справи по суті (статті 200–208 КАС України); 3) з'ясування обставин справи та дослідження доказів (статті 209–224 КАС України); 4) судових дебатів (статті 225, 226 КАС України); 5) ухвалення і проголошення судового рішення (статті 227, 228, 250 КАС України)⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Приклад: Запорізький окружний адміністративний суд, розглянувши клопотання про участь позивача в підготовчому судовому засіданні в режимі відеоконференції у справі за позовом ОСОБИ_1 до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Запорізької області, Ради Адвокатів Запорізької області про визнання протиправним та скасування рішення, визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити дії, установив таке: у провадженні Запорізького окружного адміністративного суду перебуває вищевказана адміністративна справа. Від ОСОБИ_1 27.01.2020 до суду надійшло клопотання про проведення підготовчого судового засідання, призначеного в режимі

Отже, участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції щодо розгляду адміністративної справи спрощеного позовного провадження регулюється ст. 195 КАС України. Підстави, процедури призначення і проведення судового засідання в режимі конференції одні й ті самі і для загального, і для спрощеного позовного провадження. Тобто без будь-яких особливостей і винятків режим відеоконференції може бути застосований як щодо адміністративних справ загального, так і спрощеного позовного провадження.

Відмінність лише полягає у змісті самого судового засідання, яке здійснюється у режимі відеоконференції. Так судове засідання в режимі відеоконференції спрощеного позовного провадження утворене з таких частин: 1) відкриття судового засідання (ст. 199 КАС України); 2) підготовча частина розгляду адміністративної справи по суті (статті 200–208 КАС України); 3) з'ясування обставин справи та дослідження доказів (статті 209–224 КАС України); 4) ухвалення та проголошення судового рішення (статті 227, 22, 250 КАС України).

відеоконференції з Дарницьким районним судом м. Києва. Вирішуючи заявлене клопотання, суд виходить з такого: згідно зі ст. 195 КАС України суд за власною ініціативою або за клопотанням сторони, іншого учасника адміністративного процесу може постановити ухвалу про їх участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. У клопотанні про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду в обов'язковому порядку зазначається суд, в якому потрібно забезпечити її проведення. Таке клопотання може бути подано не пізніше як за п'ять днів до відповідного судового засідання. Згідно з ч. 8 ст. 195 КАС України копія ухвали про участь особи в судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду негайно надсилається до суду, який зобов'язаний організувати її виконання, та особі, яка братиме участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Із системного аналізу вищевикладеного слідує, що задоволення клопотання про участь учасника справи в судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду та постановлення відповідної ухвали можливе лише за умови, що суд, у приміщенні якого буде проводитися відеоконференція, зможе організувати її виконання. За результатом підготовчих дій, спрямованих на забезпечення проведення підготовчого судового засідання в режимі відеоконференції, судом встановлено, що відповідно до графіка проведення судових засідань у режимі відеоконференції в Дарницькому районному суді м. Києва на 03 лютого 2020 року об 11 год 00 хв зали судових засідань заброньовано для проведення інших судових засідань суду в режимі відеоконференції, що підтверджено витягом із сайту «Бронювання систем відеоконференцій зв'язку». За таких обставин у Запорізького окружного адміністративного суду в цій адміністративній справі відсутня технічна можливість забезпечити проведення підготовчого засідання, призначеного на 03 лютого 2020 року об 11 год 00 хв, у режимі відеоконференції. Ураховуючи викладене, суд доходить висновку про відмову в задоволенні клопотання про розгляд справи в режимі відеоконференції. Керуючись ст. ст. 195, 248, 256 КАС України, суд ухвалив: у задоволенні клопотання ОСОБИ 1 про проведення підготовчого судового засідання 03.02.2020 об 11 год. 00 хв. в режимі відеоконференції відмовити.

Отже, розгляд адміністративної справи у режимі відеоконференції – це спосіб адміністративного судочинства, за допомогою якого суд за власним бажанням чи за ініціативою учасників справи може провести судові засідання в онлайн-режимі та постановити ухвалу.

Особливо актуальним такий спосіб здійснення адміністративного судочинства став би актуальним під час дії карантинних обмежень, які діяли на території нашої держави з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), оскільки учасники справи при внесенні законодавцем необхідних змін до КУпАП мали б можливість брати участь в судовому засіданні дистанційно за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Проте учасники судового процесу, за КУпАП, такої можливості не мають, і тому, на думку авторів законопроекту, існують суттєві обмеження для учасників процесу і необхідним є внесення змін до законодавства України. Положення цього проекту Закону пропонують доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення новою статтею, яка дозволить брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Передбачається, що учасники справи матимуть право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судові засідання визнана судом та КУпАП обов'язковою. Учасник справи має подати заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду не пізніше ніж за три дні до судового засідання. Копія заяви в той самий строк має надсилатися іншим учасникам справи. Учасники справи зможуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та електронного цифрового підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему⁴⁰¹.

⁴⁰¹ У КУпАП буде передбачена можливість розгляду справи в режимі відеоконференції – законопроект. *Юридична газета online*. 2021. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/ukupap-bude-peredbachena-mozhlyvist-rozglyadu-spravi-v-rezhimi-videokonferenciyi-zakonoprojekt.html>

Під час дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи також зможуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Підтвердження особи учасника справи здійснюватиметься із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то в порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України. Проте ризики технічної неможливості участі в відеоконференції поза межами приміщення суду, переривання зв'язку тощо нестиме учасник справи, який подав відповідну заяву.

Отже, вищезазначені пропозиції змін до КУпАП мають бути втілені найближчим часом, оскільки вони є необхідними на сучасному етапі становлення нашої держави.

Поняття письмового провадження міститься у ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України – розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках (зокрема статті 262, 263), установлених Кодексом адміністративного судочинства України. Розгляд у письмовому провадженні адміністративної справи, провадження в якій відкрито для розгляду за правилами загального позовного провадження, є винятком із загального правила, коли адміністративні справи загального позовного провадження розглядаються, як правило, у судовому засіданні.

У Кодексі адміністративного судочинства України передбачена єдина підстава, коли адміністративна справа загального позовного провадження може розглядатися в письмовому провадженні. Так, якщо відсутні перешкоди розгляду справи в судовому засіданні, визначені ст. 205 Кодексу адміністративного судочинства України, але всі учасники справи не з'явилися в судове засідання, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має

право розглядати справу в письмовому провадженні в разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта (ч. 9 ст. 205 КАС України).

Отже, письмове провадження – це спосіб здійснення адміністративного судочинства без участі в судовому засіданні сторін за допомогою ухвалення судового рішення у справі без проведення судового засідання.

Далі розглянемо підстави, сутність, умови та особливості спрощеного позовного провадження, передбачені ч. ч. 1, 2 ст. 12, ст. ст. 192–256, 257–263 КАС України. Розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження відбувається через послідовність таких частин: 1) відкриття судового засідання (стаття 199 КАС України); 2) підготовча частина розгляду адміністративної справи по суті (статті 200–208 КАС України); 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів (статті 209–224 КАС України); 3) ухвалення та проголошення судового рішення (статті 227, 22, 250 КАС України). Призначення такої форми адміністративного судочинства, як спрощене позовне провадження, передбачає оцінку таких обставин (статті 12, 257 КАС України): 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та їхніх учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думка сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Кодекс адміністративного судочинства України містять три групи норм, якими визначено випадки, коли адміністративні справи розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження: 1) ч. 6 ст. 12 КАС України, де передбачений невичерпний (відкритий) перелік справ незначної складності; 2) ч. ч. 1, 2, 4 ст. 257 КАС України – за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності; за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, визначених у ч. 4 ст. 257 КАС України; 3) ст. 263 КАС України, де визначено вичерпний перелік адміністративних справ, які адміністративний

суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження, без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи. Як правило, за винятками, передбаченими статтями 205, 262, 263 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративні справи спрощеного позовного провадження розглядаються в судовому засіданні в порядку, визначеному статтями 192–256 КАС України Розгляд адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні можливий у таких формах: у судовому засіданні за правилами статей 192–256, 262 КАС України); у судовому засіданні в режимі відеоконференції за правилами (статті 195 КАС України); у письмовому провадженні відповідно до приписів статей 205, 262, 263 КАС України⁴⁰².

⁴⁰² Приклад: Коломийський міськрайонний суд Івано-Франківської області, розглянувши позовну заяву ОСОБИ_1 до Інспектора Коломийського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області про скасування постанов про накладення адміністративного стягнення, установив: постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 07.04.2020 року у справі № 346/501/20 ухвалу Коломийського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 25.02.2020 року про залишення позовної заяви без розгляду скасовано. Справу спрямовано для продовження розгляду. Відповідно до вимог ст. 257 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. За правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Відповідно до ч. 1 ст. 259 КАС України клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається в письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній. Частиною 1 статті 260 КАС України визначено, що питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі. З урахуванням значення справи для сторін, обраного позивачем способу захисту права, категорії та складності справи, обсягу та характеру доказів у справі, суд вважає, що справу слід розглядати в спрощеному позовному провадженні з урахуванням вимог ст.ст. 268–272, 286 КАС України. Керуючись ст.ст. 49, 159, 162, 257, 259, 260, 268–272, 286 КАС України, суд ухвалив: продовжити розгляд справи за позовом ОСОБИ_1 до інспектора Коломийського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області про скасування постанов про накладення адміністративного стягнення, і проводити його за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін з урахуванням вимог ст. ст. 268–272, 286 КАС України, признавши судові засідання на 20 травня 2020 року о 10 год. 30 хв. у приміщенні Коломийського міськрайонного суду Івано-Франківської області без виклику сторін. Копію ухвали про продовження розгляду надіслати позивачу та відповідачам.

Тож особливість спрощеного позовного провадження – це спосіб адміністративного судочинства, призначений для розгляду адміністративних справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним вважається швидке врегулювання спору.

Розгляд адміністративної справи спрощеного позовного провадження – розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної, касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках (ст.ст. 262, 263), установлених Кодексом адміністративного судочинства України (п. 10 ч. 1 ст. 4 КАС України)⁴⁰³.

Визначити відповідачам строк в 15 (п'ятнадцять) днів від дня вручення цієї ухвали для подання відзиву на позовну заяву, який має відповідати вимогам ст. 162 КАС України. Відповідно до вимог ч. 3 ст. 162 КАС України копія відзиву та доданих до нього документів має бути надіслана іншим учасникам справи та суду. У разі ненадання відповідачем відзиву в установлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами (ч. 6 ст. 162 КАС України). Установити позивачеві строк для подання відповідей на відзив, копія якої одночасно з поданням до суду має бути надіслана іншим учасникам справи, – п'ять днів від дня отримання відзиву. Ухвала набирає законної сили з моменту її підписання суддею.

⁴⁰³ Приклад: Дніпровський районний суд м. Херсона, розглянувши у відкритому судовому засіданні в залі суду справу за адміністративним позовом ОСОБИ_1 до Управління ДАІ ГУ МВС в Миколаївській області про визнання незаконною постанови у справі про адміністративне правопорушення, установив: позивач звернувся до суду з указаним позовом, в якому посилається на те, що він, керуючи транспортним засобом у м. Миколаєві, був зупинений інспекторами ДПС ВС УДАІ, які зупинити його через порушення п. 10.4 «Правил дорожнього руху» та склали протокол про адміністративне правопорушення серії АБ № 030591 та винесли постанову ВЕ 000659, якою наклали на нього штраф у розмірі 440 грн. Він не згоден із вищенаведеним, оскільки в його діях був відсутній склад правопорушення. При під'їзді до перехрестя він завчасно увімкнув світловий сигнал і почав спроби завчасно зайняти відповідне крайнє положення, перестроюючись із лівого ряду в правий для повороту праворуч, однак автомобілі, що рухалися в правому ряді, не дали йому змоги виконати вказаний маневр, і під загрозою ДТП він був змушений перестроюватися в правий ряд лише за декілька метрів від світлофору та виконати поворот праворуч, оскільки на той час уже був зобов'язаний покинути перехрестя. Просить визнати незаконною постанову ВЕ 000659 у справі про адміністративне правопорушення. У судовому засіданні позивач підтримував заявлений позов за підставами, вказаними в позові. Представник відповідача в судове засідання не з'явився, надав суду пояснення, в яких посилається на те, що пояснення ОСОБИ_1 не спростовують факт допущеного ним правопорушення, оскільки згідно з п. 10.4 ПДР перед поворотом праворуч, ліворуч або розворотом водій має завчасно зайняти відповідне крайнє положення на проїзній частині, призначений для руху в цьому напрямку. Суд, вислухавши пояснення позивача, свідків, дослідивши пояснення представника відповідача, матеріали справи, доходить висновку, що адміністративний позов не підлягає задоволенню з таких підстав: згідно з п. 10.4 «Правил дорожнього руху України» перед поворотом праворуч, ліворуч або розворотом водій має завчасно зайняти відповідне крайнє положення на проїзній частині, призначений для руху в цьому напрямку.

Адміністративні справи спрощеного позовного провадження можуть бути розглянуті в письмовому провадженні з таких трьох підстав: 1) якщо немає перешкод для розгляду справи в судовому засіданні, визначених цією статтею, але всі учасники справи не з'явилися на судове засідання, хоча і були належним повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу в письмовому провадженні, у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта (ч. 9 ст. 205 КАС України); 2) адміністративний суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше (ч. 5 ст. 262 КАС України); 3) адміністративний суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) адміністративні справи, передбачені п.п 1–5 ч. 1 ст. 263 КАС України⁴⁰⁴.

Згідно зі ст. 122 ч. 2 КпАП України порушення водіями транспортних засобів правил проїзду перехресть, зупинок транспортних засобів загального користування, проїзд на заборонний сигнал тягнуть накладення штрафу від двадцяти п'яти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Суд постановив: позов ОСОБИ_1 до Управління ДАІ ГУ МВС в Миколаївській області про визнання незаконною постанови у справі про адміністративне правопорушення задовольнити. Постанову інспектора ІДПС ВС УДАІ м. Миколаїв БЕ 000659 від 29.11.2008р. про притягнення ОСОБИ_1 до адміністративної відповідальності за ст. 122 ч. 2 КУпАП та накладення штрафу в розмірі 440 грн визнати незаконною та скасувати. Постанова суду може бути оскаржена через подання заяви про апеляційне оскарження, яку може бути подано упродовж десяти днів від дня її проголошення. Апеляційна скарга на постанову суду подається упродовж двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження. Заява про апеляційне оскарження та апеляційна скарга подаються до Одеського адміністративного апеляційного суду через Дніпровський районний суд м. Херсона.

⁴⁰⁴ **Приклад:** Перший апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів розглянув в порядку письмового провадження апеляційну скаргу ОСОБИ_1 на ухвалу Жовтневого районного суду міста Маріуполя Донецької області від 26 лютого 2020 року (повний текст складено 26 лютого 2020 року в м. Маріуполь) у справі № 263/16485/17 (суддя I інстанції – Ковтуненко В.О.) за позовом ОСОБИ_1 до Маріупольської міської ради про визнання бездіяльності неправомірної та зобов'язання вчинити дії. Установив: Рішенням Жовтневого районного суду міста Маріуполя від 05 вересня 2018 року (справа № 263/16485/17) частково задоволено адміністративний позов ОСОБИ_1 до Маріупольської міської ради про визнання бездіяльності неправомірної та зобов'язання вчинити дії. Визнано протиправним та скасовано рішення Маріупольської міської ради № 7/28–2540 від 28.02.2018 року щодо відмови у наданні ОСОБИ_1 дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею від 0,0900 га до 0,1000 га для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) за АДРЕСОЮ_1 та зобов'язав Маріупольську міську раду повторно розглянути заяву ОСОБИ_1 про надання дозволу на розробку

Тобто всі вищезазначені підстави для спрощеного провадження мають місце бути в чинному законодавстві України.

Якщо адміністративна справа розглядається по суті за правилами спрощеного позовного провадження, то розгляд адміністративної справи по суті утворений із таких частин (ст. 12, 257, 192–256 КАС України): 1) відкриття судового засідання (ст. 199 КАС України); 2) підготовча частина розгляду адміністративної справи по суті (статті 200–208 КАС України); 3) з'ясування обставин справи та дослідження доказів (статті 209–224 КАС України); 4) ухвалення та проголошення судового рішення (статті 227, 22, 250 КАС України).

Розгляду та вирішенню адміністративної справи в судовому засіданні за правилами спрощеного позовного провадження властиві такі особливості: власний строк розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, тобто суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі (ст. 258 КАС України); подання клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, що подається в письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися в ній. Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі (ст. 259 КАС України); питання про

проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею від 0,0900 га до 0,1000 га для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель та споруд (присадибна ділянка) за АДРЕСОЮ_1. Рішення суду набуло чинності. Рішенням Маріупольської міської ради № 7/41–3955 від 26.04.2019 року повторно відмовлено в наданні ОСОБИ_1 дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею від 0,0900 га до 0,1000 га для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель та споруд (присадибна ділянка) по АДРЕСА_1. Суд постановив: Апеляційну скаргу ОСОБИ_1 на ухвалу Жовтневого районного суду міста Маріуполя Донецької області від 26 лютого 2020 року у справі № 263/16485/17 залишити без задоволення. Ухвалу Жовтневого районного суду міста Маріуполя Донецької області від 26 лютого 2020 року у справі № 263/16485/17 залишити без змін. Повне судове рішення складено 14 квітня 2020 року. Постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту її підписання та може бути оскаржена до Верховного Суду упродовж тридцяти днів від дня складення повного судового рішення в порядку, передбаченому ст. 328 Кодексу адміністративного судочинства України.

розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі (ч. 9 ст. 171, ч. 1 ст. 260 КАС України); особливості подання заяв по суті справи у спрощеному позовному провадженні. Відзив подається упродовж 15 днів від дня вручення відповідачу ухвали про відкриття провадження у справі. Позивач має право подати до суду відповідь на відзив, а відповідач – заперечення упродовж строків, установлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі. Треті особи мають право подати пояснення щодо позову в строк, установлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, а щодо відзиву – упродовж десяти днів від дня його отримання (ст. 261 КАС України); особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 262 КАС України).

Зокрема, розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, установленими цим Кодексом для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у главі 10 «Розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 1 ст. 262 КАС України). Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Якщо судові засідання не здійснюються, розгляд справи по суті розпочинається через тридцять днів, а у випадках, визначених ст. 262 КАС України, – через 15 днів від дня відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 262 КАС України). Підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного судового провадження не здійснюється (ч. 3 ст. 262 КАС України). У розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази й письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їх усні пояснення. Судові дебати не здійснюються (ст. 262 КАС України). Адміністративний суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) адміністративні справи, передбачені ст. 263 КАС України⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

Отже, особливістю загального позовного провадження є те, що цей спосіб здійснюється за загальними правилами позовного провадження, які передбачені в Кодексі адміністративного судочинства України, коли розгляд справи не можливий за правилами спрощеного позовного провадження.

Медіація – добровільна та конфіденційна процедура позасудового врегулювання спору (конфлікту), в якій медіатор (посередник) допомагає сторонам у розумінні їхніх інтересів та пошуку ефективних шляхів досягнення взаємоприйняттого рішення. Сфера адміністративних спорів найбільш складна для застосування процедури медіації. Це зумовлюється характерними для таких спорів особливостями, а також правовою природою суб'єктів адміністративних правовідносин. Саме через це деякі вітчизняні дослідники вказують на часткову немедіабельність таких спорів, оскільки однією зі сторін завжди є орган публічної адміністрації. При цьому досягнення компромісу між органами публічної адміністрації та громадянином є пріоритетним напрямком діяльності держави й органів місцевого самоврядування. Процедуру медіації можна застосовувати лише в деяких адміністративних спорах. При цьому можна виділити переваги застосування процедури медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів – результативність, економію коштів, економію часу, швидкість, конфіденційність, розвантаження адміністративних судів, утілення принципу сервісної концепції держави, принципу верховенства права та належного урядування⁴⁰⁶.

Іншими словами, медіація є способом судового захисту в адміністративному судочинстві, за допомогою якого сторони в адміністративному процесі мають змогу вирішити конфлікт (спір) у позасудовому порядку через медіатора (незалежного врегульовувача адміністративних спорів).

Т. Подковенко вважає, що медіація – це альтернативний (позасудовий) метод вирішення суперечок, за допомогою якого дві чи більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди для вирішення їхнього

⁴⁰⁶ Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реальність сьогодення. *Період.* 2020. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15654>

конфлікту. Тобто медіація є альтернативним способом урегулювання спорів (англ. Alternative Dispute Resolution) із залученням медіатора. Її завданням є встановлення та сприяння веденню конструктивного діалогу між сторонами конфлікту (спору) з метою знайти взаємовигідне рішення для них. На відміну від формального юридичного процесу, сторони медіації самостійно ухвалюють рішення щодо спору (конфлікту)⁴⁰⁷.

В. Галуцько вважає, що в умовах чіткого законодавчого закріплення позиції вчених стосовно медіації різняться. Її розглядають як форму примирення сторін, спосіб урегулювання конфліктів, діяльність фахівця, процедуру. На етапі становлення медіації як інституту різноманітність підходів і наукових поглядів є цілком справедливою. За умов формування меж інституту медіації випрацьовується єдиний підхід до цього правового явища, його елементів (суб'єкта, об'єкта), методу впровадження в реальне правове життя. Варто зазначити, що в державах ЄС медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, але і як спосіб, який використовується для запобігання спору (конфлікту) в майбутньому, що безумовно розширює межі застосування медіації. Кінцевим результатом здійснення процедури медіації є укладення угоди між сторонами та її реальне, добровільне виконання. Відповідно укладення сторонами угоди вже певною мірою є свідченням того, що процес медіації відбувся і сторони конфлікту дійшли згоди. Укладення та виконання угоди між сторонами щодо вирішення конфлікту (спору) є метою медіації. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що медіація є альтернативним методом розв'язання конфліктних ситуацій (спорів), який дає змогу двом чи більше конфліктним сторонам самостійно на добровільних засадах за допомогою медіатора досягти порозуміння в розв'язанні такої суперечки. Ця процедура як один з альтернативних способів вирішення конфліктів усе більше набирає популярності. Це є очевидним, оскільки такий метод дає можливість сторонам самостійно врегулювати конфлікт без залучення

⁴⁰⁷ Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26–29.

державних органів і досягти бажаного результату, який влаштував би кожну зі сторін⁴⁰⁸.

Відповідно до вищезазначеного медіація в адміністративному судочинстві є альтернативним способом вирішення правових спорів без судового засідання.

Отже, до способів судового захисту в адміністративному судочинстві ми відносимо такі: загальне позовне провадження – спрямований спосіб судового захисту на розгляд усіх справ в адміністративному судочинстві, який застосовується в тому разі, коли застосування спрощеного позовного провадження є неможливим; спрощене позовне провадження – спосіб адміністративного судочинства, призначений для розгляду адміністративних справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним вважається швидке врегулювання спору; розгляд адміністративної справи у режимі відеоконференції – спосіб адміністративного судочинства, за допомогою якого суд за власним бажанням чи за ініціативою учасників справи може провести судові засідання в онлайн-режимі та постановити ухвалу. Особливо актуальним такий спосіб здійснення адміністративного судочинства став би актуальним під час дії карантинних обмежень, які діяли на території нашої держави з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), оскільки учасники справи при внесенні законодавцем необхідних змін до КУпАП мали б можливість брати участь в судовому засіданні дистанційно за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; письмове провадження – спосіб здійснення адміністративного судочинства без участі в судовому засіданні сторін за допомогою ухвалення судового рішення у справі без проведення судового засідання; медіація – спосіб судового захисту в адміністративному судочинстві, за допомогою якого сторони в адміністративному процесі мають змогу вирішити конфлікт (суперечку) у позасудовому порядку через медіатора (незалежного врегульовувача адміністративних суперечок). Медіація в адміністративному судочинстві є альтернативним способом вирішення правових суперечок без судового засідання.

⁴⁰⁸ Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС. 2021. 656 с.

Незважаючи на те, що способи судового захисту в адміністративному судочинстві мають спільну юридичну природу, яка відображає їх сутність, у зовнішньому виразі, особливо у формально догматичному їх визначенні, законодавцем відображаються по-різному, а саме як форми адміністративного судочинства (основні способи); порядок участі в судовому засіданні у режимі відеоконференції та інших засобів дистанційного присутності учасників процесу в ньому (забезпечувальні); використання медіації в адміністративному судочинстві (альтернативні); правил розгляду адміністративних справ у письмовому провадженні (допоміжні).

Отже, способами судового захисту в адміністративному процесі слід вважати засоби, за допомогою яких сторони в адміністративному процесі здійснюють захист чи відновлення власних прав, свобод і законних інтересів відповідно до чинного законодавства України, серед яких слід виділити:

1) спрощене позовне провадження – практично найбільш уживаний спосіб адміністративного судочинства, призначений для розгляду адміністративних справ незначної складності та деяких інших, для яких пріоритетним вважається швидке врегулювання спору;

2) позовне провадження – спосіб судового розгляду найбільш складних категорій адміністративних справ, який прописується законодавцем негативно, коли застосування іншого виду позовного провадження (спрощеного) є неможливим.

3) письмове провадження – спосіб адміністративного судочинства, який здійснюється за допомогою спрощення адміністративного процесу із загальною метою винесення рішення в максимально короткий строк, якщо адміністративний суд об'єктивно без шкоди для з'ясування всіх обставин справи вважає, що це можливо здійснити без проведення судового засідання.

4) розгляд адміністративної справи в режимі відеоконференції та інших засобів дистанційної присутності учасників процесу – допоміжні способи адміністративного процесу, за допомогою якого суд за власним бажанням чи за ініціативою учасників справи може провести судові засідання в онлайн-режимі та постановити ухвалу чи рішення. Широко вживаним цей спосіб здійснення

адміністративного судочинства став під час карантинних обмежень, які діють на території нашої держави з метою запобігання поширенню коронавірусу COVID-19;

5) медіація – спосіб судового захисту в адміністративному судочинстві, за допомогою якого сторони в адміністративному процесі мають змогу вирішити конфлікт (спір) без проведення судового засідання через медіатора – суддю адміністративного суду, який визначений головою. Медіація в адміністративному судочинстві як спосіб адміністративного процесу ще не застосовується в Україні, адже відповідний законопроект не ухвалено і потрібні зміни й доповнення до КАС України не внесені. Проте вона показала свою ефективність в адміністративній юстиції більшості держав-учасниць ЄС і має стати альтернативним способом вирішення адміністративних спорів без проведення судового засідання у вітчизняному адміністративному процесі.

Можна визначити такі *пропозиції щодо вдосконалення способів способами судового захисту в адміністративному процесі*:

1) аналізуючи положення загальноєвропейської процедури розгляду позовів із невеликою сумою, що запроваджена Регламентом № 861 від 11 липня 2007 р. (ЕССР), пропонується здійснити її імплементацію у вітчизняне законодавство через правотворче утвердження «простішого» способу судового провадження. Згідно з ним, якщо сума позову не перевищує еквіваленту 2000 євро і не заявляється інших, крім матеріальних, вимог відшкодування завданих збитків порушеним правам позивача, особа без участі адвоката в електронній формі заповнює формалізований бланк позовної скарги простішого провадження й направляє її через урядовий Єдиний портал державних послуг «Дія», що за автоматичною системою розподіляється на суддю, який має найнижче навантаження в Україні. Розгляд такої категорії справ має здійснюватися в письмовому провадженні без виклику сторін. Простіший спосіб судового провадження може бути застосований для системи як адміністративного, так і цивільного судочинства;

2) у країнах-учасницях ЄС захист прав людини додатково забезпечується квазісудовими способами захисту, такими як петиції до

Європейського парламенту, скарги до Європейського омбудсмена, право передання запитів до Європейського суду з прав людини та інших установ й органів Європейського Союзу. Це має стати доступним для громадян України в процесі більш тісної інтеграції з ЄС, а повний спектр загальноєвропейського адміністративно-правового захисту наші громадяни отримають після повноцінного вступу України в ЄС;

3) аксіомою наукової творчості та правозастосування є те, що способи існують не самі по собі, а для досягнення певної мети. Такою метою в галузі адміністративного судочинства є висока довіра громадян до судової гілки влади в показниках справедливого, ефективного вирішення публічно-правових спорів у мінімальні строки. Реалізація цих трьох чинників є кінцевою метою адміністративної реформи, до якої мають прагнути громадянське суспільство, судова гілка влади та політичні патріотичні сили, які незалежно від політичної забарвленості прагнуть заможності для громадян та розвитку України;

4) наявні способи виконання судових рішень адміністративних судів є незадовільними. Посадові особи органів виконавчої влади й місцевого самоврядування ігнорують рішення адміністративних судів, що вступили в законну силу і, як наслідок, не поновлюють порушене ними права осіб. Це є неприпустимим. Уведення дисциплінарної відповідальності за невиконання по суті рішення адміністративного суду включно зі звільненням із посади має стати ефективним запобіжником для чиновників забезпечувати публічний інтерес, а не приватний чи корпоративний;

5) способи покращення доступу до адміністративного правосуддя, перебувають, по-перше, у площині заповнення вакантних посад суддями адміністративних судів; по-друге – у площині запровадження системного електронного суду в контексті загального електронного врядування. Підкреслюється, що Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система має бути не відокремленою від інших публічних ресурсів, а її органічною складовою з можливістю звернення громадян до суду через Єдиний портал державних послуг «Дія»; по-третє – у площині можливості подавати електронні формалізовані скарги й розглядати нескладні публічно-правові спори

виключно у спрощеному письмовому провадженні в мінімальні терміни; по-четверте – у площинні запровадження нового способу судового захисту в адміністративному судочинстві – «простішого»; по-п'яте – у площинні дозволу всім учасникам адміністративного процесу (за умови однозначної ідентифікації) бути присутніми на судових засіданнях звичайного провадження дистанційно;

б) пропонується впровадження в деяких нескладних категоріях публічно-правових спорів інституту адміністративної преюдиції, коли потрібною умовою звернення до адміністративного суду є подання адміністративної скарги та її незадоволення адміністративним органом, або неотримання від нього у визначений строк відповіді. Також запропоновано утвердження у вітчизняному адміністративному процесі такого способу альтернативного захисту, як судова медіація.

Отже, способи судового захисту в адміністративному процесі – це активна динамічна категорія адміністративного судочинства, яка має своєю стратегічною метою відновлення порушених суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів приватних осіб, або (та) публічного інтересу суспільства загалом. Юридична природа способів судового захисту в адміністративному судочинстві України полягає в можливості звернення приватних осіб до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів відповідно до чинного законодавства через подання позову та вирішення питання адміністративним судом по суті за допомогою певних засобів адміністративного провадження, яке завершується ухваленням справедливого судового рішення відповідно до принципу верховенства права.

3.5. Відкриття провадження⁴⁰⁹

На стадії відкриття провадження у справі суддя упродовж п'яти днів від дня надходження до адміністративного суду позовної заяви має з'ясувати:

⁴⁰⁹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

- чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- чи відповідає позовна заява вимогам, установленим КАС України;
- чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;
- чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАСУ.

У разі встановлення перешкод для відкриття провадження у справі суддя може відкласти його, постановивши ухвалу про залишення позовної заяви без руху. Зокрема, якщо позовну заяву подано без додержання передбачених КАС України вимог, в ухвалі про залишення позовної заяви без руху зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їхнього усунення, який не може перевищувати десяти днів від дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху.

Також у разі надходження до суду справи, що підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку господарського чи цивільного судочинства суд перевіряє наявність підстав для залишення позовної заяви без руху відповідно до вимог адміністративного процесуального закону, чинного на дату подання позовної заяви.

Якщо ухвала про залишення позовної заяви без руху постановляється з підстави несплати судового збору в установленому законом розмірі, суд у такій ухвалі має зазначити точну суму судового збору, яку потрібно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання

до адміністративного суду та приймається до розгляду, про що суд постановляє ухвалу про відкриття провадження.

Якщо ж недоліки не усунуто, або сторона відкликала позов до відкриття провадження, або ж позов подано особою, яка не має адміністративно-процесуальної дієздатності, чи взагалі не підписано, або до позову не додано доказів досудового врегулювання спору, якщо це передбачено законодавством, або позивачем подано до цього ж суду аналогічний позов до відповідача, суддя повертає такий позов заявнику, про що постановляється ухвала.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Копії ухвал про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилаються особі, яка подала позовну заяву, не пізніше такого дня після її постановлення.

Крім цього суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

- 1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;
- 2) є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;
- 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, яка звернулась із позовною заявою або до якої пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;
- 4) у провадженні певного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами не пізніше такого дня після її постановлення.

Отже, на стадії відкриття провадження у справі упродовж п'яти днів суддя перевіряє подану до суду позовну заяву та додані до неї документи й може здійснити такі процесуальні дії:

- відкрити провадження;
- залишити позов без руху;
- повернути;
- відмовити у відкритті провадження.

При цьому потрібно пам'ятати, що ухвали про повернення та про відмову у відкритті провадження можуть бути оскаржені.

Разом із тим потрібно підкреслити, що під час карантину, установленого КМУ з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), строки для постановлення ухвал суду про залишення без руху, повернення позовної заяви та для виконання ухвали суду про залишення позову без руху було продовжено на час цього карантину. Відповідні зміни внесено до КАС України.

3.5.1. Відкриття провадження⁴¹⁰ (альтернативний підхід)

Процедура відкриття провадження в адміністративній справі чітко визначена ст. 171 Кодексу Адміністративного судочинства України⁴¹¹. Це перша стадія адміністративного судочинства, яка спрямована на досягнення кінцевого результату – забезпечення гарантування громадянам права на захист своїх порушених прав у судовому порядку. А отже, стадія відкриття провадження в адміністративній справі має свої особливості, зокрема поділ на окремі етапи.

Слід відзначити, що поняття відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства, незважаючи на його законодавче закріплення, залишається ще не достатньо дослідженим у теорії адміністративного процесу. Її зміст фрагментарно досліджено у роботах таких науковців, як Д. Гнап, В. Гордєєв, І. Желтобрюх, І. Качур, Т. Коломoeць, М. Тіщенко та ін. Утім адміністративне судочинство, як і будь-яке інше, здійснюється послідовно, й саме в межах кожної окремої процесуальної стадії виконуються певні процесуальні дії, ухвалюються певні процесуальні рішення, що об'єднані на

⁴¹⁰ Авторка – Казанчук Ірина Дмитрівна, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ.

⁴¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

підставі єдності завдань, які вирішуються за їх допомогою, зумовлених стійкою повторюваністю типових ситуацій⁴¹². Тому дотримання послідовності здійснення процесуальних дій у процесі розгляду публічно-правових спорів у суді є втіленням основного принципу судочинства – справедливого й неупередженого розгляду справи, що і визначає актуальність детального її дослідження і аналізу.

Як правильно зазначає Д. Гнап, власне на стадії відкриття провадження в адміністративній справі вирішується питання про наявність умов, із якими законодавство пов'язує саму можливість виникнення провадження в суді з розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи⁴¹³.

На підставі аналізу ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України вбачається можливим виділити такі ключові етапи стадії відкриття провадження в адміністративній справі: 1) пред'явлення позовної заяви; 2) перевірки позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам; 3) ухвалення рішення щодо подальшого руху позовної заяви⁴¹⁴.

1. Пред'явлення позовної заяви. Законодавець вказує, що суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі.

Зазначимо, що в пред'явленні особою позовної заяви забезпечується реалізація права особи на звернення до суду за захистом порушених прав у сфері публічно-правових відносин, будучи тим самим невід'ємним складником права на справедливий суд. Захист прав і свобод людини й громадянина є однією з найбільш важливих функцій судової влади України, закріплених на конституційному рівні. У ній виявляється системність, яка полягає в єдності державної

⁴¹² Качур І. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський міжнародний ін-т, Держ. науково-дослідницький ін-т МВС України. Київ, 2018. 211 с.

⁴¹³ Гнап Д. Поняття та сутність відкриття провадження у адміністративній справі як стадії адміністративного процесу. *Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21–22 листопада 2014 року, м. Харків)*; Харків, 2014. С. 83–86.

⁴¹⁴ Гебеш С. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 71–75.

судової політики (державної влади загалом і судової влади як складника), а також у єдиному об'єкті захисту, який проголошений у Конституції України як «вища соціальна цінність»⁴¹⁵.

Так, у ст. 55 Конституції України наголошується, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб⁴¹⁶. Ця норма відображена в ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, де вказано: кожна особа має право в порядку, встановленому КАСУ, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист через, визначеним цим Кодексом⁴¹⁷. Із цього вбачається, що відкриття провадження може розцінюватися як головний та вирішальний елемент реалізації такого права. Зазначене пояснюється тим, що саме по собі пред'явлення позову в установленому законом порядку не гарантує настання факту відкриття провадження у адміністративній справі, хоч і є необхідним для судового процесу й має відповідне юридичне значення.

Відповідно, пред'явлення позову є беззаперечним фактом виникнення адміністративно-процесуальних відносин між заявником і судом. І як стверджує Д.Д. Гнап, звернення до суду включає і підготовку позовної заяви⁴¹⁸, а отже є початком судового процесу. У такому сенсі сама підготовка має велике значення для правильного складання позовних вимог. До того ж позивач може отримати допомогу службовця апарату суду в оформленні позовної заяви.

Утім, на думку С. Гебеша, пред'явлення позову не завжди є фактом початку судового процесу. Адже позов може як стати предметом спору, так і не стати⁴¹⁹. Фактична реалізація права на звернення

⁴¹⁵ Гнап Д. Право на судову заштиту в адміністративному процесі України. *Закон и жизнь (Leges et Vita)*. 2016. № 11. С. 21–23.

⁴¹⁶ Конституція України.

⁴¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України

⁴¹⁸ Гнап Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ; Міністерство внутрішніх справ України. Дніпро, 2019. 20 с.

⁴¹⁹ Гебеш С.. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 71–75

до суду починається з офіційної реєстрації позову в суді. В іншому разі пред'явлення позову слід уважати лише наміром звернутися до суду, а не реалізацією права на судовий захист.

Отже, напрошується висновок, що підготовка позовної заяви ще не є пред'явленням, а лише є передумовою реалізації права на судовий захист особою та наміром особи звернутися до суду з позовом. Також важливо звернути увагу й на те, що публічно-правовий спір може бути врегульовано до пред'явлення позову до суду. Наприклад, коли потенційний відповідач, дізнавшись про намір учинення всіх необхідних підготовчих дій іншої особи для звернення до суду за захистом прав, які він порушив, приймає рішення досудового врегулювання конфлікту. У такому разі підготовка позову втрачає своє значення, а звернення до суду залишається нереалізованим.

Як бачимо, пред'явлення позову не можна вважати повною реалізацією права особи на звернення до суду, оскільки таке право буде повною мірою здійсненим тільки після завершення судового розгляду й винесення рішення по суті справи, а момент відкриття провадження у справі є початком реалізації особою такого права.

Однак законодавцем чітко встановлено, що відкриття провадження у справі починається саме з пред'явлення позову до суду (ст. 168 КАСУ «Пред'явлення позову», де визначено порядок подання позову до суду). До речі, положення щодо передумов такого пред'явлення закріплено у ст. 160 КАСУ «Позовна заява», у якій розкрито сутність позову та вимоги, яких слід дотримуватися під час її підготовки. Такий підхід законодавця є логічним, адже відкриваючи провадження у справі, суд забезпечує реалізацію конституційного права особи на судовий захист, чим офіційно визнає той факт, що її права, свободи чи законні інтереси порушені. Лише в такий спосіб орган правосуддя може поставити під сумнів законність рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб⁴²⁰.

Важливо також урахувати, що провадження може розпочинатися адміністративним судом за наявності необхідних передумов

⁴²⁰ Зозуля І. Роженко Д. Судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження: ознаки та сутність. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 87–92.

права на пред'явлення адміністративного позову, а також дотримання порядку реалізації цього права⁴²¹. Це означає, що пред'явлення позову може бути початковим етапом відкриття провадження у справі лише за наявності таких умов, як адміністративна дієздатність особи та належні повноваження її представника.

2. Перевірка позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам. Саме на другому етапі суддя здійснює перевірку позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам, строків подання, виявляє недоліки, встановлює факт адміністративної дієздатності позивача або належність повноважень представника, підстави звернення, правильність підсудності справи. Іншими словами, другий етап стадії відкриття провадження у справі характеризується сукупністю цілеспрямованих дій уповноваженого на це суб'єкта провадження (судді), спрямованих на забезпечення ефективності подальшого розгляду адміністративної справи по суті.

На підтвердження цього висновку приведемо деякі погляди вітчизняних науковців. Так, Т. Коломєць під відкриттям провадження у справі розуміє сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань ухвалення адміністративним судом до розгляду адміністративного позову⁴²².

Тієї ж думки дотримується і В. Гордєєв, який, досліджуючи специфіку процедури відкриття провадження у справі, вказує на сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань про ухвалення адміністративним судом до розгляду адміністративного позову⁴²³.

Отже, вбачається, що процесуальна діяльність адміністративного суду з відкриття провадження у справі має велике значення для забезпечення реалізації права звернення до суду за захистом.

Із процесуальної точки зору на суд покладається виняткова відповідальність у частині забезпечення максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на цьому етапі відкриття

⁴²¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁴²² Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. Коломєць. Київ : Істина, 2009. 256 с.

⁴²³ Гордєєв В. Звернення до суду та відкриття провадження у адміністративній справі : методичні рекомендації. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.

провадження є дуже вагомим. Саме з моменту ухвалення суддею рішення про рух справи настають правові наслідки, які відрізняються залежно від того, яке рішення було ухвалено суддею (відкриття провадження у справі, відмова у відкритті провадження, залишення позову без руху, повернення позову). Так, у разі відкриття провадження у справі головним правовим наслідком слід уважати виникнення адміністративного судочинства (тобто адміністративно-процесуальних правовідносин). Якщо судом ухвалено рішення про відмову у відкритті, то провадження у справі не розпочинається і, відповідно, не може йтися про виникнення правовідносин. Однак необґрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як й у разі залишення позову без руху або його повернення, може спричинити також настання такого правового наслідку, як оскарження рішення суду, оскільки в такому разі можна говорити про порушення права особи на доступ до правосуддя⁴²⁴.

Таким чином, під час проведення перевірки позовної заяви суддя має неухильно дотримуватися норм матеріального та процесуального права, має забезпечити справедливий, неупереджений аналіз упродовж розумного строку, але не більше встановленого законом.

Після одержання позовної заяви задля її розгляду суддя з'ясовує:

1) чи має особа, яка подала позовну заяву, адміністративну процесуальну дієздатність. На законодавчому рівні визначено, що до адміністративного суду може звернутися особа, яка вважає, що її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносинах були порушені, або суб'єкт владних повноважень у випадках, установлених законом. Водночас це право може бути реалізовано, якщо зазначені суб'єкти права мають адміністративну процесуальну дієздатність. Так, у КАСУ зазначено, що здатність особи мати права і обов'язки – це адміністративна процесуальна правосуб'єктність. При цьому здатність особи особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема й доручати ведення справи представникові, у публічно-правових правовідносинах – є адміністративною

⁴²⁴ Помазанов А. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія: Політологія. Соціологія. Право. 2018. № 2. С. 132–136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2018_2_22

процесуальною дієздатністю⁴²⁵. Таким чином, для реалізації фізичною особою свого права на судовий захист в адміністративному суді мало бути здатною мати права й обов'язки, також особа має досягти повнолітнього віку і бути не визнаною судом недієздатною. Спеціальний же статус особи в таких відносинах надається, наприклад, неповнолітнім, які у спорах щодо публічно-правових відносин можуть самостійно брати участь відповідно до законодавства. У свою чергу органи публічної влади мають бути зареєстровані в установленому законом порядку, оскільки їх правосуб'єктність виникає одночасно з моменту їх створення та з моменту ухвалення нормативно-правового акта, який регламентував їх діяльність⁴²⁶. Усі ці характеристики є юридично значущими для загального визначення правового статусу як фізичної особи, так і органів публічної влади в адміністративному судочинстві. Вони визначають, чи може бути особа учасником адміністративного судочинства, чи відповідає вона визначенням законом загальним та спеціальним умовам набуття адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Отже, особи, які висувають позовну заяву, обов'язково мають відповідати всім вимогам адміністративної правосуб'єктності. В іншому разі особа, яка не здатна мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, не може бути суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, як-от зі смертю особи або за фактом ліквідації юридичної особи припиняється і процесуальна правоздатність. Цей факт є підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (незалежно від того, звернулася така особа з позовною заявою до адміністративного суду чи до неї було пред'явлено позовну заяву (п. 3 ч. 1 ст. 170 КАСУ))⁴²⁷;

2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) чи відповідає позовна заява вимогам, установленим стат-

⁴²⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁴²⁶ Желтобрюх І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського Серія: «Юридичні науки». 2020. № 4. Том 31 (70). С. 128–133.

⁴²⁷ Там само.

тями 160, 161, 172 КАСУ. Тобто суддя перевіряє позовну заяву на предмет її відповідності встановленим законом вимогам. Процесуальне адміністративне законодавство встановлює певні вимоги щодо позовної заяви, які викладено у п. 5 ст. 160 КАСУ. Також законом встановлено необхідний перелік документів, які мають бути додані до позовної заяви та які безпосередньо стосуються публічно-правового спору, забезпечують його обґрунтованість та доводять, що не подано іншого позову (позовів) до цього ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та за тих самих підстав. Такий перелік закріплено у ст. 161 КАСУ⁴²⁸;

4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності. Перевірка правильності визначення підсудності спору є важливим завданням на вказаному етапі, враховуючи той факт, що адміністративний суд розглядає спори, які виникають із публічно-правових правовідносин. Тобто необхідними умовами для розгляду спору в адміністративному суді є: 1) наявність публічно-правових відносин; 2) факт порушення прав позивача у таких відносинах. Наявність цих ознак є обов'язковою умовою для відкриття провадження у справі. Якщо ж позивач не є безпосереднім учасником спірних правовідносин, а дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у цих відносинах не здійснюють жодного управлінського впливу на позивача, має місце позов, спрямований не на відновлення порушених прав, а на досягнення інших цілей, забезпечення яких не відповідає встановленим ст. 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства. Таким чином, якщо під час судового розгляду справи не буде встановлено наявності порушених у спірних відносинах прав позивача, суд не матиме правових підстав для їх задоволення⁴²⁹.

Специфічним для цього етапу є й те, що якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для залишення її без

⁴²⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁴²⁹ Гетманцев Д. Щодо підсудності судам адміністративної юрисдикції справ за позовами про визнання незаконними актів перевірки, дій із внесення відповідних висновків до таких актів або дій з корегування податкових зобов'язань платників податків в електронних податкових базах. *Публічне право*. 2014. № 1(13). С. 77–83.

руху, повернення чи відмови у відкритті провадження у справі, вказана фізична особа, яка не є підприємцем, суддя не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи. Законодавцем встановлено, що інформація про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надана упродовж трьох днів з дня отримання відповідним органом реєстрації місця проживання та перебування особи відповідного звернення суду. Якщо за результатами отриманої судом інформації буде встановлено, що справа не підсудна цьому суду, і суд надсилає справу за підсудністю в порядку, встановленому статтею 29 КАСУ.

Також суддя з метою визначення підсудності може користуватися даними Єдиного державного демографічного реєстру. І якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження у справі. Виклик такої особи як відповідача у справі здійснюється у порядку, визначеному статтею 130 КАСУ;

5) чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними). Слід звернути увагу, що при перевірці строків подання позову на розгляд суду строк для звернення до адміністративного суду є різним (залежно від особи звернення). Для фізичних та юридичних осіб встановлено шестимісячний строк звернення за захистом своїх прав, свобод та інтересів особи з дня, коли особа дізналася або має дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, якщо інше не встановлено законом. Для суб'єктів владних повноважень встановлено тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єктові владних повноважень право на висування визначених законом вимог. Крім того нормами КАСУ та іншими законодавчими актами України можуть установлюватися й інші строки для

звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень;

б) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, установлених КАСУ.

Слід звернути увагу на таку обставину, що коли суддя, встановивши після відкриття провадження у справі, що позовну заяву подано без додержання вимог, викладених у статтях 160, 161 КАСУ, він постановляє ухвалу не пізніше такого дня, в якій зазначаються підстави залишення заяви без руху, про що повідомляє позивача і надає йому строк для усунення недоліків, який не може перевищувати п'яти днів з дня вручення позивачу ухвали.

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, суд продовжує розгляд справи, про що постановляє ухвалу не пізніше такого дня з дня отримання інформації про усунення недоліків.

Якщо позивач не усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, позовна заява залишається без розгляду.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує упродовж п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви у разі залишення позовної заяви без руху, або отримання судом у порядку, визначеному ч. ч. 3–6 ст. 171 КАСУ, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

3. Ухвалення рішення щодо подальшого руху позовної заяви.

Отже, за результатами комплексної перевірки позовної заяви суддя ухвалює одне з таких рішень про подальший її рух.

1. *Про відкриття провадження у справі.* Таке рішення ухвалюється, якщо суддею не виявлено підстав відмовити заявникові у відкритті провадження. У результаті про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначаються:

1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;

2) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище,

ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб);

3) предмет та підстави позову;

4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа;

5) дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального позовного провадження;

6) дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін;

7) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін;

8) строк для подання відповідачем відзиву на позов;

9) строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження;

10) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі;

11) веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію у справі, що розглядається;

12) у разі розгляду справи за місцеперебуванням суб'єкта владних повноважень – повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді.

Ухвала про відкриття провадження у справі постановляється з додержанням вимог статті 126 КАСУ.

При цьому якщо при відкритті провадження у справі було вирішено питання про залучення третіх осіб, позивач не пізніше двох днів із дня вручення копії ухвали про відкриття провадження у справі має направити таким третім особам копії позовної заяви з додатками, а докази такого спрямування надати суду до початку підготовчого засідання або до початку розгляду справи по суті, якщо справа роз-

глядається за правилами спрощеного позовного провадження.

Але якщо суд в ухвалі про відкриття провадження у адміністративній справі за результатами розгляду відповідного клопотання позивача вирішує розглядати справу за правилами спрощеного позовного провадження, то в такому разі суд визначає строк відповідачу для подання заперечень проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, який не може бути меншим п'яти днів з дня вручення ухвали.

2. *Про відмову у відкритті провадження у справі*, якщо: а) позов не можна розглядати за правилами адміністративного судочинства; б) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набули чинності (рішення або постанови суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі); в) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; г) у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

3. *Залишення позову без руху*. Таке рішення ухвалюється суддею в разі, якщо позовну заяву подано без додержання вимог, установлених законом.

4. *Повернення позовної заяви*, якщо позивач не усунув недоліків позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк; позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання; позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано; позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору; позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо

такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду; порушено правила об'єднання позовних вимог та в інших випадках, передбачених законом⁴³⁰.

Таким чином, здійснивши детальний аналіз кожного з етапів, можна впевнено сказати, що стадія відкриття провадження у справі має складну структуру внутрішньої побудови, яка формується об'єднанням правових елементів у єдину частину, що обмежена часом. Тому в загальному розумінні відкриття провадження у справі адміністративного судочинства можна схарактеризувати як визначений законодавством України порядок здійснення судом юридично значущих процесуальних дій, спрямованих на: 1) ухвалення позовної заяви; 2) перевірку позовної заяви на відповідність установленим законом вимогам, строків подання, виявлення недоліків, установлення факту адміністративної дієздатності позивача або належності повноважень представника, підстав звернення, правильність підсудності справи; 3) ухвалення рішення про подальший розгляд справи по суті.

Важливість цієї стадії адміністративного судочинства є беззаперечною, оскільки вона є першим етапом реалізації права на судовий захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захисту прав та інтересів або реалізації в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу.

3.6. Підготовче провадження⁴³¹

Наступною стадією адміністративного провадження є *підготовка справи до судового розгляду*. Варто зазначити, що на відміну

⁴³⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁴³¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

від попередньої редакції кодексу чинним КАС України цій стадії адміністративного провадження відводиться повноцінна роль. Статтею 173 КАС України передбачено завдання і строки підготовчого провадження. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Законодавцем визначено, що завданням підготовчого провадження є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають установленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; учинення інших дій із метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі й закінчується закриттям підготовчого засідання та здійснюється упродовж шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи до розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

Як уже було зазначено вище, строки підготовчого провадження також продовжено на час цього карантину на підставі відповідних змін до положень КАС України.

Для виконання завдань підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, здійснюється підготовче засідання.

Статтями 174–183 КАС України регламентовано надсилання копії ухвали про відкриття провадження у справі, копії позовної заяви та доданих до неї документів, подання відзиву, подання пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву, пред'явлення зустрічного позову, форма і зміст зустрічної позовної заяви, форма і зміст зустрічної позовної заяви, мета і строк проведення підготовчого засідання, порядок проведення підготовчого засідання, подання відповіді на відзив та заперечення, судові рішення в підготовчому засіданні.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміні-

стративними судами є ухвалення судового рішення.

У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, які потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;
- 2) закриття провадження у справі;
- 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

А в разі визнання позову відповідачем за результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду.

Ухвалення в підготовчому засіданні судового рішення в разі відмови від позову, визнання позову, примирення сторін суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі примирення суд ухвалою затверджує угоду про примирення. Потрібно підкреслити, що в разі, якщо такі дії сторін суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси, суд може їх не визнати.

3.7. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву⁴³²

Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить поняття «відзив». У Кодексі адміністративного судочинства України цей термін уперше трапляється у ст. 47 «Процесуальні права та обов'язки сторін», де у ч. 4 вказано: «Крім прав та обов'язків, визначених у статті 44 цього Кодексу, відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву»⁴³³.

Ч. 3 ст. 79 КАС України «Подання доказів» містить положення, що «відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог

⁴³² Автор – Крайник Григорій Сергійович, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет».

⁴³³ Кодекс адміністративного судочинства України.

щодо предмета спору, мають подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи». У ч. 10 тієї ж статті зазначено: «докази, які не додані до позовної заяви чи до відзиву на неї, якщо інше не визначено цим Кодексом, подаються через канцелярію суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або в судовому засіданні з клопотанням про їх приєднання до матеріалів справи».

У ст. 159 КАС України «Види та зміст заяв по суті справи» частини 2–4 присвячено відзивам: «2. Заявами по суті справи є: позовна заява; *відзив на позовну заяву (відзив)*; *відповідь на відзив*; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.

3. Підстави, час і черговість подання заяв по суті справи визначаються цим Кодексом або судом у визначених цим Кодексом випадках.

4. Подання заяв по суті справи є правом учасників справи. Неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову».

Безпосередньо відзиву присвячена ст. 162 КАС України «*Відзив на позовну заяву (відзив)*»:

1. У відзиві відповідач викладає заперечення проти позову.

2. Відзив має містити:

1) найменування (ім'я) позивача і номер справи;

2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб-громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності;

3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем;

4) обставини, які визнаються відповідачем;

5) заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права;

6) перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, із зазначенням причин їх неподання.

3. Копія відзиву та доданих до нього документів має бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з надісланням (наданням) відзиву до суду.

4. До відзиву додаються:

1) докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надані позивачем;

2) документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи.

5. Відзив подається в строк, установлений судом, який не може бути меншим п'ятнадцяти днів від дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. Суд має встановити такий строк подання відзиву, який дасть змогу відповідачу підготувати його та відповідні докази, а іншим учасникам справи – отримати відзив до початку першого підготовчого засідання у справі.

6. У разі ненадання відповідачем відзиву в установлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами.

Зазначені положення тісно пов'язані з принципами змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві. Згідно з *принципом змагальності* особи, зацікавлені в результаті справи, мають право відстоювати свою правоту в спорі поданням доказів, участю в дослідженні доказів, наданих іншими особами, через висловлення своєї думки з усіх питань, що підлягають розгляду в судовому засіданні⁴³⁴. *Принцип диспозитивності* полягає в наданні заінтересованим особам, які беруть участь у адміністративній справі, можли-

⁴³⁴ Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 720 с. С. 34.

вості вільно здійснювати свої права (матеріальні та процесуальні), розпоряджатися ними, виконуючи процесуальні дії, спрямовані на порушення, розвиток, і припинення справи в суді, а також використовувати інші процесуальні засоби з метою захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів⁴³⁵. Інші принципи організації адміністративного судочинства також мають бути дотримані при розгляді відзиву, заперечення на відзив, відповіді на відзив та розгляді пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Зокрема, В. Пчелін, окрім зазначених, до принципів організації адміністративного судочинства відносить: *верховенство права, законність, гласність і відкритість, рівність, забезпечення апеляційного й касаційного оскарження судових рішень, обов'язковість судових рішень, здійснення правосуддя виключно судами, справедливого та поважного суду, забезпечення та дотримання мови судочинства*⁴³⁶.

У ст. 171 КАС України «Відкриття провадження в адміністративній справі» ч. 9 стосується ухвалення позовної заяви, де зазначено: «Про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначаються», зокрема: п. 8 – строк для подання відповідачем відзиву на позов; п. 9 – строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження.

Ст. 175 КАС України «Подання відзиву» містить положення про обов'язки відповідача щодо надсилання відзиву:

«1. У строк, установлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, відповідач має право надіслати:

1) суду – відзив на позовну заяву і всі письмові та електронні докази (які можливо доставити до суду), висновки експертів і заяви свідків, що підтверджують заперечення проти позову;

2) позивачу, іншим відповідачам, третім особам – *копію відзиву та доданих до нього документів*.

2. У разі ненадання відповідачем *відзиву* в установлений судом строк без поважних причин суд має право вирішити спір за наяв-

⁴³⁵ Там само. С. 35.

⁴³⁶ Пчелін В. Поняття та значення принципів організації адміністративного судочинства. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Вип. 20. Серпень 2016. С. 88–93. С. 93.

ними матеріалами справи.

Ст. 177 КАС України, що присвячена пред'явленню зустрічного позову, у ч. 1 містить таке положення: «Відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, має право пред'явити зустрічний позов у строк для подання відзиву».

П. 7. ч. 2 ст. 180 КАС: «У підготовчому засіданні суд з'ясовує, «чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше». У п. 12 ч. 2 ст. 180 КАС України – «встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення».

Ч. 7 ст. 205 КАС України «Наслідки неявки в судове засідання учасника справи» зазначає: «у разі розгляду справи за відсутності позивача або відповідача суддя-доповідач оголошує стислий зміст позовної заяви або відзиву відповідно».

Існують особливості подання заяв по суті справи у спрощеному позовному провадженні, передбачені ч. 1 ст. 261 КАС України: «Відзив подається упродовж п'ятнадцяти днів з дня вручення відповідачу ухвали про відкриття провадження у справі. Частини 2 та 3 ст. 261 КАС України теж стосуються відзиву:

«2. Позивач має право подати до суду відповідь на відзив, а відповідач – заперечення упродовж строків, установлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі.

3. Треті особи мають право подати пояснення щодо позову у строк, установлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, а щодо відзиву – упродовж десяти днів з дня його отримання».

Також у ч. 4 ст. 262 КАС України визначено: «Перше судове засідання у справі здійснюється не пізніше тридцяти днів із дня відкриття провадження у справі. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для подання відповіді на відзив та (або) заперечення, якщо вони не

подані до першого судового засідання з поважних причин». У свою чергу у ч. 7 ст. 262 КАС України зазначено: «Клопотання про розгляд справи у судовому засіданні з повідомленням сторін відповідач має подати в строк для подання відзиву, а позивач – разом із позовом або не пізніше п'яти днів з дня отримання відзиву».

Ч. 1 та ч. 3 ст. 263 КАС України «Особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності» вказано, що у справах за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) заявами по суті справи є позов та відзив. Аналогічні положення містяться у ст. 269 КАС України «Особливості подання заяв по суті справи в окремих категоріях адміністративних справ»: «1. У справах, визначених статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, заявами по суті справи є позовна заява та відзив на позовну заяву (відзив). 2. Копії позовної заяви та доданих до неї документів направляються відповідачу й іншим учасникам справи на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – електронною поштою, якщо така відома суду, або надаються для ознайомлення в судовому засіданні».

У разі відкриття апеляційного провадження ст. 300 КАС України «Відкриття апеляційного провадження» у ч. 3 зазначає щодо відзиву: «в ухвалі про відкриття апеляційного провадження зазначається строк для подання учасниками справи відзиву на апеляційну скаргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи, необхідних для розгляду скарги на судові рішення».

Ст. 304 КАС України «Відзив на апеляційну скаргу»:

«1. Учасники справи мають право подати до суду апеляційної інстанції відзив на апеляційну скаргу в письмовій формі упродовж строку, встановленого судом апеляційної інстанції в ухвалі про відкриття апеляційного провадження.

2. Відзив на апеляційну скаргу має містити:

- 1) найменування суду апеляційної інстанції;
- 2) ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає відзив на апеляційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, за наявності;
- 3) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог апеляцій-

ної скарги;

4) у разі потреби – клопотання особи, яка подає відзив на апеляційну скаргу;

5) перелік матеріалів, що додаються.

3. У відзиві на апеляційну скаргу може міститися клопотання особи про розгляд справи за її участі. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду апеляційної інстанції.

4. Відсутність відзиву на апеляційну скаргу не перешкоджає перегляду рішення суду першої інстанції.

5. До відзиву на апеляційну скаргу додаються докази надсилання (надання) копій відзиву та доданих до нього документів іншим учасникам справи».

Розвиваючи тему відзиву в апеляційній скарзі зауважу, що ст. 308 КАС України у ч. 3 містить такі положення: «Суд апеляційної інстанції досліджує докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї». А ч. 2 ст. 310 КАС України містить положення, що «після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в потрібному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї».

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 322 КАС України «Зміст постанови суду апеляційної інстанції» в мотивувальній частині зазначаються мотиви ухвалення або відхилення кожного аргументу, викладеного учасниками справи в апеляційній скарзі та відзиві на апеляційну скаргу.

Щодо відзиву в касаційному провадженні в ч. 3 ст. 334 КАС України вказано: «В ухвалі про відкриття касаційного провадження зазначаються підстава (підстави) відкриття касаційного провадження та строк для подання учасниками справи відзиву на касаційну скаргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи, необхідних для розгляду скарги на судові рішення».

Ст. 338 КАС України «Відзив на касаційну скаргу» містить такі положення:

«1. Учасники справи мають право подати до суду касаційної

інстанції відзив на касаційну скаргу в письмовій формі упродовж строку, встановленого судом касаційної інстанції в ухвалі про відкриття касаційного провадження.

2. Відзив на касаційну скаргу має містити:

1) найменування суду касаційної інстанції;

2) ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає відзив на касаційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, за наявності;

3) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог касаційної скарги;

4) у разі потреби – клопотання особи, яка подає відзив на касаційну скаргу;

5) перелік матеріалів, що додаються.

3. Відзив на касаційну скаргу може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

4. Відсутність відзиву на касаційну скаргу не перешкоджає перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

5. До відзиву на касаційну скаргу додаються докази надсилання (надання) копій відзиву та доданих до нього документів іншим учасникам справи.

Ч. 5 ст. 344 КАС України роз'яснює початок розгляду в суді касаційної інстанції щодо відзиву: «Розгляд справи в суді касаційної інстанції починається з відкриття першого судового засідання. Голова відкриває судові засідання й оголошує, яка справа, за чією скаргою та на судові рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в потрібному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї».

У постанові суду касаційної інстанції, як зазначено у п. 3 ч. 1 ст. 356 КАС України «Зміст постанови суду касаційної інстанції», однією з обов'язкових складових є мотивувальна частина із зазначенням: а) мотивів ухвалення або відхилення кожного аргументу, викладеного в касаційній скарзі та відзиві на касаційну скаргу (під-

пункт «а» п. 3).

Заперечення на відзив надається відповідачем. Ст. 164 КАС України «Заперечення» має такий зміст:

«1. У запереченні відповідач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених позивачем у відповіді на відзив пояснень, міркувань та аргументів і мотиви їх визнання або відхилення.

2. До заперечення застосовуються правила, встановлені частинами другою – четвертою статті 162 цього Кодексу.

3. Заперечення подається в строк, установлений судом. Суд має встановити такий строк подання заперечення, який дасть змогу іншим учасникам справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті».

Відповідь на відзив надається позивачем. У ст. 163 КАС України «Відповідь на відзив» зазначено:

«1. У відповіді на відзив позивач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень та мотиви їх визнання або відхилення.

2. До відповіді на відзив застосовуються правила, встановлені частинами другою – четвертою статті 162 цього Кодексу.

3. Відповідь на відзив подається в строк, установлений судом. Суд має встановити такий строк подання відповіді на відзив, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті».

Ст. 182 КАС України присвячена поданню відповіді на відзив та заперечення:

«1. У строк, встановлений судом, позивач має право подати відповідь на відзив, а відповідач – заперечення.

2. Інші учасники справи мають право подати свої письмові пояснення щодо відповіді на відзив та заперечення до закінчення підготовчого провадження, якщо судом не встановлено інший строк».

Ст. 165 КАС України стосується пояснення третьої особи щодо

позову або відзиву і містить такі положення:

«1. У поясненнях третьої особи щодо позову або відзиву третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи і міркування на підтримку або заперечення проти позову.

2. До пояснень третьої особи застосовуються правила, встановлені частинами другою – четвертою статті 162 цього Кодексу.

3. Пояснення третьої особи подаються у строк, установлений судом. Суд має встановити такий строк, який дасть змогу третій особі підготувати свої міркування, аргументи та відповідні докази і надати пояснення до позову або відзиву, а іншим учасникам справи – відповідей на такі пояснення завчасно до початку розгляду справи по суті».

Ст. 176 КАС України «Подання пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву»:

«1. У строк, установлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі або ухвалі, постановленій у підготовчому засіданні (якщо третіх осіб було залучено у підготовчому засіданні), треті особи, які не заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, мають право подати письмові пояснення щодо позову або відзиву.

2. Учасники справи мають право подати відповідь на такі пояснення до закінчення підготовчого провадження»⁴³⁷.

Отже, відзив згідно з КАС України – це право відповідача викласти заперечення проти позову. Нормативна основа подання відзиву досить значна та міститься у КАС України: ч. 4 ст. 47, ч. 3, ч. 10 ст. 79, ч. 2–4 ст. 159, ч. 1–6 ст. 162, п. 8, п. 9 ч. 9 ст. 171, ч. 1–2 ст. 175, ч. 1 ст. 177, п. 7, п. 12 ч. 2 ст. 180, ч. 7 ст. 205, ч. 1–3 ст. 261, ч. 4, ч. 7 ст. 262, ч. 1, ч. 3 ст. 263, ч. 1, ч. 2 ст. 269, ч. 3 ст. 300, ч. 1–5 ст. 304, ч. 3 ст. 308, ч. 2 ст. 310, п. 3 ч. 1 ст. 322, ч. 3 ст. 334, ч. 1–5 ст. 338, ч. 5 ст. 344, п. 3 ч. 1 ст. 356. Відзив подається в строк, установлений судом, який не може бути меншим п'ятнадцяти днів із дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі (ч. 5 ст. 162 КАС України). Існують особливості відзивів на апеляційну та касаційну інстанції (ст. 304 КАС України «Відзив на апеляційну скаргу» та ст. 338 КАС України «Відзив на касаційну скаргу»).

Відповідь на відзив надається позивачем, про що йдеться

⁴³⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

у ч. 1–3 ст. 163 КАС України «Відповідь на відзив». Відповідь на відзив подається у строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк подання відповіді на відзив, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті (ч. 3 ст. 163 КАС України). У ч. 1–2 ст. 182 КАС України йдеться про подання відповіді на відзив та заперечення.

Заперечення на відзив надається відповідачем. Вимоги до заперечення на відзив містяться у ч. 1–3 ст. 164 КАС України «Заперечення». Заперечення подається у строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк подання заперечення, який дасть змогу іншим учасниками справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті (ч. 3 ст. 164 КАС України).

У поясненнях третьої особи щодо позову або відзиву (ч. 1–3 ст. 165 та ч. 1–2 ст. 176 КАС України) третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи і міркування на підтримку або заперечення проти позову (ч. 1 ст. 165 КАС України). Пояснення третьої особи подаються в строк, установлений судом. Суд має встановити такий строк, який дасть змогу третій особі підготувати свої міркування, аргументи та відповідні докази і надати пояснення до позову або відзиву, а іншим учасникам справи – відповідь на такі пояснення завчасно до початку розгляду справи по суті (ч. 3 ст. 165 КАС України). У ч. 1–2 ст. 176 КАС України розглянуто питання подання пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву, де вказано, що «у строк, встановлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі або ухвалі, постановленій у підготовчому засіданні (якщо третіх осіб було залучено у підготовчому засіданні), треті особи, які не заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, мають право подати письмові пояснення щодо позову або відзиву» (ч. 1) та що «учасники справи мають право подати відповідь на такі пояснення до закінчення підготовчого провадження» (ч. 2).

3.8. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві⁴³⁸

Інститут зустрічного позову в адміністративному процесі завжди був дискусійною темою, адже прямої норми щодо можливості обрання такого способу захисту своїх прав відповідачем КАС України довгий час не передбачав. При цьому хоча КАС України в старій редакції й не містив прямої норми щодо можливості пред'явлення зустрічного позову, у ньому траплялися норми, які опосередковано допускали можливість подання окремого адміністративного позову, який за своєю процесуальною природою був відображенням зустрічного позову. Класичний приклад: орган публічної адміністрації дізнається про проведення певних зборів чи мітингу й звертається до адміністративного суду про заборону проведення таких заходів. У свою чергу організатори мітингу вправі подати адміністративний позов про усунення обмежень права на мирні зібрання. За відсутності інституту зустрічного позову в старій редакції Кодексу суду наведеному прикладі об'єднав би адміністративні позови в одне провадження у зв'язку з ідентичністю спірних правовідносин.

Відсутність інституту зустрічного позову офіційно визнавалася особливістю адміністративного процесу, яка істотно відрізняла останній від цивільного та господарського процесів. При цьому не викликає жодних сумнівів той факт, що зустрічний позов є одним з найбільш дієвих засобів захисту цивільних прав фізичної особи в адміністративному судочинстві, оскільки у випадках завдання шкоди матеріальним інтересам фізичної особи з боку суб'єкта владних повноважень (його рішенням, діями чи бездіяльністю) адміністративні суди мають розглядати такі справи під своєю юрисдикцією за умови, що особа, чиї права були порушені, заявляє свої вимоги

⁴³⁸ Авторка – Шерстюк Ганна Миколаївна, кандидат юридичних наук, адвокат, член-кореспондент Академії АПН, старший викладач кафедри «Інформаційне, господарське та адміністративне право» Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського».

в одному провадженні із метою вирішення публічно-правового спору. В іншому разі подібне порушення матеріальних прав фізичної особи розглядається за правилами цивільного судочинства. Виходячи із відзначених положень ч. 5 ст. 21 КАС України, очевидно, що зустрічний позов найкраще ілюструє можливість заявити про порушення своїх цивільних прав та вимагати задоволення своєї матеріальної вимоги в рамках адміністративного процесу.

Спеціальна правова норма щодо можливості подання в адміністративному процесі зустрічного позову вперше з'явилась в українському законодавстві лише в оновленій редакції КАС України, яка вступила в силу з 15 грудня 2017 року. Відзначена новела українського адміністративно-процесуального законодавства стала важливим кроком в усуненні, вкрай жвавої до цього, полеміки науковців з приводу можливості застосування принципу аналогії права з іншими галузями (наприклад, з цивільним правом) задля вирішення питання із інститутом зустрічного позову. Всі спори були разом припинені завдяки прогресивній нормі оновленого КАС України. Сперечатися було про що, адже багато років в правовій доктрині України діяв лист Вищого адміністративного суду України, який давав певні роз'яснення щодо застосування окремих норм КАС України й згідно із відзначеним листом не дозволялося застосовувати аналогію закону з чим активно не погоджувалися багато науковців, які не безпідставно вважали, що прогалини адміністративного законодавства цілком можливо усунути саме завдяки принципу аналогії. На сьогоднішній день повне тлумачення основних положень інституту зустрічного позову в адміністративному процесі України містить ст. 177 відзначеного вище кодифікованого нормативно-правового акта.

Варто зауважити на тому, що адміністративне право та адміністративний процес є галузями права, які лише з отриманням Україною незалежності почали надолужувати втрачені роки застою наукових думок. Подібна затримка в розвитку пояснюється через декілька факторів. По-перше, українська держава є однією з республік-наступниць СРСР, в якому, з огляду на його тоталітарну політику та суцільну відразу до демократичних зрушень, апріорі не могло сформуватися демократичної та прогресивної адміністративно-правової галузі.

Щоб чіткіше усвідомити той факт, що СРСР була країною, в якій неможливе формування галузі адміністративного права в повному її розумінні, варто згадати, що головна ознака адміністративного права та процесу – це наявність специфічного суб'єкту правовідносин у вигляді органу із владними, державно-управлінськими функціями. Цілком природно, що подібна ознака є характерною для певних, чітко окреслених цілей. Такими цілями вбачається можливість особи захистити свої права та законні інтереси від неправомірних дій, рішень або бездіяльності з боку суб'єкта із владними повноваженнями. Виходить, що адміністративне право та процес становить собою суто демократичне явище, яке відрізняється можливістю захистити себе не тільки від неправомірних дій фізичних чи юридичних осіб, а й від неправомірних дій безпосередньо владних структур. Очевидно, що при авторитарному державному устрої радянських часів про жодне оскарження діяльності державних органів не могло вестися мови. Людина, її права та законні інтереси у кращому випадку розташовувалися на другому місці. Перший щабель відводився державі (між рядків можна побачити слово «партія»).

Чимало науковців сучасності, серед яких і В. Бевзенко, відзначають, що перебування українських земель у складі СРСР з його авторитаризмом призвело до того, що наша держава втратила прогресивні доробки адміністративно-правових наукових думок початку ХХ століття та почала поступовий процес регресу, аж доки не відбувся розпад Радянського Союзу. Як наслідок, не викликає здивування, що Україна щонайменше років на п'ятдесят відстала від тих країн, які не зазнавали застою в розвитку, на кшталт Німеччини, Франції, США. Лише останніми роками вітчизняні науковці та юристи-практики (судді, адвокати) почали усвідомлювати всю трагічність радянського періоду для розвитку правової думки та поступово відновлювати інтерес до наукового вдосконалення теоретичної бази різних галузей права, зокрема й адміністративного.

Другим істотним чинником затримки в розвитку адміністративного права та процесу України вбачається постійна національна «лихоманка» політичної сфери життя. Від часів отримання незалежності нашою державою Україна вже двічі зазнавала

революційних подій (у 2004 та 2014 роках). А як відомо, будь-яка революція тягне за собою низку наслідків як негативного, так і позитивного характеру. Позитивними елементами українських революцій є прояв активної громадської позиції та прагнення народу побачити реальні зміни в суспільному житті. Але ж подібне супроводжується й негативом у вигляді постійної політичної чехарди, відсутності стабільності в роботі багатьох органів та побоювання іноземних інвесторів вкладати кошти до держави, яка в будь-який момент може вибухнути новими революційними подіями. Існує історична аксіома, яка вказує на те, що будь-яка революція відкидає державу в розвитку на 5–10 років.

З огляду на зазначене вище, уже куди менше здивування викликає той факт, що лише нещодавно Україна нарешті дійшла потреби впровадження такого адміністративно-правового інституту, як зустрічний адміністративний позов. Відзначений інститут має сприяти правильному вирішенню одного з основних питань науки адміністративного права та процесу, а саме – забезпечити функціонування дієвого механізму захисту прав, свобод та законних інтересів особи. Крім того, як вдало зауважує К. Пуданс-Шушлебін, інститут зустрічного позову має реалізувати такі принципи адміністративного судочинства, як змагальність і процесуальна рівність усіх сторін у судовому процесі⁴³⁹.

Щоправда, наразі важко говорити про встановлення суцільної рівності учасників адміністративного процесу із запровадженням інституту зустрічного позову. Річ у тім, що за чинним КАС України, а саме відповідно до його ч. 1 ст. 177, правом заявляти зустрічний позов наділений відповідач, який є фізичною або юридичною особою, у той же час суб'єкт владних повноважень за умови участі в процесі в якості відповідача позбавлений права на подання зустрічного позову, про що свідчить пряма заборонна норма законодавства. Варто зауважити, що така заборона пред'являти зустрічний позов суб'єкту із владними повноваженнями викликає різні емоції в науковців-правників та юристів-практиків, адже, з одного

⁴³⁹ Пуданс-Шушлебін К. Проблеми реалізації права відповідача на захист від адміністративного позову. *Держава і право*. 2008/1. № 2(40). С. 241.

боку, подібне можна логічно пояснити, проте з іншого – не покидає відчуття певної дискримінації прав органів публічної влади. Зазвичай неможливість застосувати інститут зустрічного позову для суб'єкта владних повноважень пояснюється через те, що головне глобальне завдання адміністративного судочинства – захист пересічної особи від свавілля органів із широкими повноваженнями.

Таку позицію підтримує низка дослідників – наприклад, і О. Беяневич, який наголошує, що за наявності позову до суб'єкта із владними повноваженнями з боку фізичної чи юридичної особи цілком логічно не застосовувати такий правовий інститут, як зустрічний позов, задля захисту інтересів такого відповідача⁴⁴⁰. Відтак виходить, що більш ефективний та надійний спосіб захисту матеріальних прав та законних інтересів має бути характерний для тієї сторони, яка в загальному розумінні є більш незахищеною, а це саме фізична або юридична особа без владних повноважень⁴⁴¹. Про незахищеність фізичної чи юридичної особи відносно суб'єкта владних повноважень свідчать і певні приписи КАС України. Так, відповідно до положень ч. 2 ст. 77 відзначеного кодифікованого акта обов'язок доказувати правомірність свого рішення чи дії лягає саме на суб'єкт владних повноважень у тих справах, де такий суб'єкт постає в ролі відповідача.

Іншими словами, КАС України чітко передбачає презумпцію винуватості органу публічної влади, якщо такий орган не доведе зворотного. Така норма КАС України передбачена не даремно. Не поодинокі випадки, коли в адміністративному процесі позивач, яким є фізична чи юридична особа, не може належним чином оскаржити рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень через власну необізнаність із матеріалами тієї чи іншої перевірки, яка стала підставою для ухвалення того рішення, що оскаржується. Подібні випадки вкрай поширені у спорах пов'язаних із податками. Відповідно до положень Податкового кодексу України⁴⁴² задля дорахування платнику

⁴⁴⁰ Беяневич О. До питання про адміністративний позов. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_16

⁴⁴¹ Науково-практичний коментар до статті 177 Кодексу адміністративного судочинства України (станом на 25.04.2018 р.) / Р.С. Мельник, А.А. Барікова URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KK008231?bl=>

⁴⁴² Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради*

податків додаткових податкових зобов'язань уповноважений податковий орган може користатися не лише інформацією, передбаченою в податковій звітності чи отриманої внаслідок певних перевірок, а й тією інформацією, яка поступила з інших джерел. Кількість таких «інших джерел надходження інформації» досить відчутна, а відтак особа, якій дорахували податкові зобов'язання, у більшості випадків зовсім не обізнана з матеріалами, що складають податкову справу. У такій ситуації, не маючи жодного уявлення про те, які документи зібрані проти нього, платник податків, очевидно, відрізняється незахищеністю й цілком адекватно, що при подачі позову з боку такої особи тягар доказування правоти своїх дій лягає на відповідача – у нашому випадку підрозділ Державної фіскальної служби України.

Виходячи з того, що платник податків не має слідкувати за законністю та обґрунтованістю тих дій, що вчинюються суб'єктом владних повноважень, законодавець прогресивно наділив його можливістю подати позов у легкий спосіб, тобто без тягара доказування, адже зрозуміло, що пересічній особі важко, а подекуди й зовсім неможливо, зібрати потрібні докази, розібратися в хитросплетіннях законодавства⁴⁴³. Усе це яскраво свідчить про більш слабку становище адміністративно підвладного суб'єкта, чому й вбачається правильним надання йому більшого захисного інструментарію.

Заради справедливості є потреба зазначити, що в більшості ситуацій, у яких суб'єкт із владними повноваженнями є відповідачем в адміністративному процесі, подання ним зустрічного позову взагалі визнається недоцільним, адже виходячи із суті правовідносин, орган публічної влади взагалі не може заявити будь-якої зустрічної вимоги. Яскравим прикладом можуть слугувати спори з Державною міграційною службою України. Так, у нашій державі не поодинокі випадки необґрунтованих відмов із боку структурних підрозділів ДМС України громадянам щодо оформлення останнім паспорту громадянина України для виїзду за кордон. Зазвичай відмови відбуваються з підстав ненадання повного пакету необхідних документів,

України (БВР), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

⁴⁴³ Багатозначність презумпції вини суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Форум права. 2013. № 3. С. 730.

які передбачені законодавством.

Утім слід відзначити, що доволі часто структурні підрозділи ДМС України вимагають подання таких документів, які не передбачені законодавством. Відтак особа, обізнана із законодавством та якій було відмовлено в оформленні закордонного паспорту, цілком вправі подати адміністративний позов про визнання дій або бездіяльності органу ДМС України протиправними та зобов'язати вчинити певні дії. Очевидно, що відповідач в такій адміністративній справі – орган із владними повноваженнями (ДМС України, його структурні підрозділи чи конкретні посадовці) не може заявити жодної зустрічної вимоги позивачу, що витікає із самої суті правовідносин, які склалися. У відповідача в такій справі є можливість лише довести власну правоту.

Утім не все так однозначно. Частина теоретиків адміністративного процесу у своїх дослідженнях наводить приклади, де можливість подання суб'єктом владних повноважень зустрічного позову була б дійсно не зайвою. О. Закаленко у своїх працях відзначає, що дискусія науковців щодо зрівняння суб'єкта владних повноважень із пересічною особою в контексті можливості пред'явлення зустрічного позову активізувалася після того, як інститут зустрічного позову загалом з'явився в українській правовій доктрині⁴⁴⁴. Україй докладно свою позицію виклала К. Пуданс-Шушлебін, яка провела масштабний аналіз судової практики й навела декілька вдалих прикладів, де можливість подання зустрічного позову суб'єктом владних повноважень передбачається не то що доцільною, а можливо навіть потрібною. Зокрема мова йде і про ті самі спірні правовідносини між фізичними особами та ДМС України. На думку дослідниці, зустрічна вимога з боку суб'єкта із владними повноваженнями доцільна у випадку, коли наявними є спірні відносини в публічно-правовій сфері між іноземним громадянином і ДМС України, за умови, що іноземець оскаржує відмову в наданні йому статусу біженця. В описаній ситуації ДМС України (структурний підрозділ

⁴⁴⁴ Закаленко О.В. Щодо можливості запровадження інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнарод. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 85.

цього органу) міг би подати зустрічний позов, аргументуючи його тим, що йому відомо про незаконність перетинання державного кордону України позивачем (що в свою чергу є підставою для видворення такої особи з терен України), й така зустрічна вимога цілком могла б бути розглянута в рамках одного судового процесу разом із первісним позовом. Очевидно, що при таких вихідних даних можливість пред'явлення зустрічної вимоги суб'єктом із владними повноваженнями слугувала б процесуальній економії часу та була б абсолютно логічною⁴⁴⁵.

Класичним прикладом для можливості подання зустрічного позову суб'єктом владних повноважень може бути й ситуація із публічно-правовим спором щодо адміністративного договору. Тут все вкрай наближено до цивільного процесу. Одна сторона подає позов із метою зобов'язати іншу виконати умови договору, а інша оскаржує дійсність самого правочину. Звісно, що вимоги є зустрічними, й їх цілком доцільно розглядати в рамках одного процесу.

Окрім зазначених випадків, доцільність можливості пред'явлення зустрічного позову суб'єктом владних повноважень убачається в деяких податкових спорах та в певних ситуаціях, коли особою оскаржується процедура звільнення з посади. Подібні випадки детально проаналізовані в роботах О. Закаленко та К. Пуданс-Шушлебінюї. Головна ж ідея відзначених авторів і прихильників їх поглядів стосовно того чому саме потрібно надати суб'єктові владних повноважень таке ж право на пред'явлення зустрічного позову в адміністративному процесі, як у пересічної фізичної чи юридичної особи полягає в тому, що подібне зрівняння права на захист від необґрунтованих претензій дозволить відповідачу в адміністративному процесі (незалежно від того, хто має такий процесуальний статус) захиститися від зловживань з боку позивача. Така думка, безумовно, має право на життя та свою логіку, утім, на наш погляд, чинні приписи КАС України є достатніми, а питання надання суб'єктам владних повноважень можливості також заявляти зустрічний позов ще має допрацьовуватися та бути більш ретельно розглянуто дещо пізніше.

⁴⁴⁵ Пуданс-Шушлебінюї К. Проблеми реалізації права відповідача на захист від адміністративного позову / *Держава і право* : зб. науков. праць. 2008/1. № 2 (40). С. 245.

Й справа тут не в тому, аби потурати прогалинам у законодавстві, а в тому, аби дати спершу новому для адміністративного процесу інституту реалізувати себе повною мірою хоча б в інтересах адміністративно підвладних суб'єктів, адже поки що відзначений правовий інститут не зайняв свого монументального положення в адміністративному судочинстві, як, наприклад, це вже відбулося в цивільному чи господарському.

Історично в адміністративному процесі фізична або юридична особа зажди розглядалася куди менш захищеною, ніж цей же учасник правовідносин у цивільному чи господарському процесі з огляду на специфіку адміністративного права як такого.

На сьогодні адміністративний процес наділяє відповідача, окрім можливості пасивного захисту у вигляді простого невизнання позовних вимог (іншими словами – невмотивоване відхилення позовних вимог, що втім убачається найбільш неефективним способом захисту власних прав⁴⁴⁶), двома формами активного протистояння позивачу – подавати відзив на позовну заяву (в старій редакції КАС України містилася інша назва цього процесуального документу – заперечення) або подати зустрічний адміністративний позов. Обидві наведені форми реалізації прав відповідача на захист від пред'явленого позову мають декілька цікавих особливостей.

Як подання відзиву на позовну заяву, так і подання зустрічного адміністративного позову є спеціальними процесуальними правами відповідача. Загалом процесуальні права сторони поділяються на дві великі групи – спеціальні та змагальні права. Якщо про спеціальні вже було зроблено зауваження, то відносно змагальних слід відзначити, що до їх масиву входять такі дії, як можливість подавати докази, заявляти клопотання, висловлювати власну думку стосовно фактів, які досліджуються в рамках процесу.

Як уже було відзначено, відзив на позовну заяву та зустрічний адміністративний позов, хоч і мають реалізувати однакову мету у вигляді захисту прав та законних інтересів відповідача, втім ідуть дещо різними шляхами. Так, А. Стрельников доречно наголо-

⁴⁴⁶ Закаленко О. Засоби захисту відповідача від позову: адміністративно-процесуальний аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 499.

шує на тому, що відзив на позовну заяву представляє собою певні аргументовані пояснення відповідача щодо позовних вимог, якими відповідач спростовує правову позицію позивача, даючи власні пояснення та власне бачення тих обставини, що викладені в позові. Усе це робиться на підставі законодавства та з посиланнями на конкретні правові норми, що актуальні для того чи іншого пояснення (аргументу). Відзив на позовну заяву звертає увагу на помилки в позовній заяві, як матеріального, так і процесуального характеру. У свою чергу автор зауважує, що зустрічний позов становить собою вже конкретну самостійну вимогу відповідача, яку останній заявляє до первісного позивача у справі, що розглядається. Відзначена самостійна вимога відповідача має розглядатися сумісно із первісним позовом. Іншими словами, зустрічний позов – це не тільки форма реалізації захисту відповідача від пред’явленого до нього позову, а й задоволення власних вимог через подання претензії – так би мовити, у відповідь⁴⁴⁷.

Як можна побачити з наведеної думки вченого, відзив на позовну заяву та зустрічний позов – кардинально відмінні за своєю суттю інструменти захисту прав відповідача. Проте, незважаючи на зазначену відмінність двох адміністративно-процесуальних інститутів, ще досить часто трапляються випадки помилкового ототожнення відзиву із зустрічним позовом, що заважає формуванню правильного уявлення стосовно кожної з наведених юридичних категорій⁴⁴⁸.

Ще одна особливість, яка впливає вже не із суто теоретичного тлумачення двох окремих інститутів, а безпосередньо із законодавчих приписів, – це той факт, що суб’єкт владних повноважень (за умови, що він є відповідачем в адміністративній справі) не має права подати зустрічний позов. Суб’єкт владних повноважень у разі наділення його процесуальним статусом відповідача може захища-

⁴⁴⁷ Стрельников А.В. Заперечення проти адміністративного позову чи зустрічний позов: питання теорії та практики. *Молодий вчений*. 2016. № 10. С. 460. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_10_107

⁴⁴⁸ Відгук офіційного опонента д.ю.н., професора Бевзенка В.М., на дисертаційне дослідження Константого О.В. «Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики» поданого на здобуття наукового ступеня д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/vidguk3.pdf>

тися лише через подання відзиву на позовну заяву. Разом із тим, якщо владний суб'єкт, не маючи поважної причини, в установлені строки не надасть суду свій відзив, то така позиція владного суб'єкту може бути розцінена судом, як визнання позовних вимог.

Не можна оминати увагою той факт, що безпосередньо на вибір відповідачем способу захисту своїх прав у великій частині впливає рівень його юридичної обізнаності та рівень правосвідомості. Як відзив на позовну заяву, так і зустрічний позов єдині в загальному спрямуванні своїх дій – спростуванні тих фактів, які приводяться позивачем в позовній заяві як підстави для ухвалення судом рішення на його користь. Головна особливість відзиву на позовну заяву порівняно із зустрічним позовом в адміністративному процесі полягає в тому, що відзив не передбачає так званих активних дій. Тобто відзив спрямований суцільно на спростування фактів, наведених позивачем задля подальшої відмови у задоволенні позову. На відміну від зустрічного позову, відзив не передбачає втручання у правовідносини, яке б могло примусити позивача до конкретних дій чи могло б здійснити набуття певних прав (зокрема матеріального характеру) на користь відповідача. З цього випливає, що зустрічний позов характеризується куди більш широким колом процесуальних наслідків для тієї особи, яка його пред'являє. За зустрічним позовом особа, яка його пред'являє, може розраховувати не тільки на відмову в задоволенні позовної заяви, а й на зарахування чогось на свою користь, а також визнати власне суб'єктивне право. У той же час відзив, який якісно спростовує правову позицію позивача, може дати відповідачу лише одне – відмову в задоволенні позову без будь-яких зарахувань певних благ на користь відповідача. З огляду на правову природу кожного з досліджуваних способів захисту прав відповідача в адміністративному процесі, є потреба зауважити, що зустрічний позов є куди більш автономною категорією, аніж відзив на позовну заяву (юридичні наслідки відзиву цілком і повністю залежать від того, як судом буде вирішено справу за пред'явленим позовом).

Цілком природно, що зустрічний позов найбільш схожий за своїми функціями з відзивом на позовну заяву, втім науковці-

правники відзначають й те, що зустрічний позов конче потрібно розмежовувати з іншими інститутами адміністративного процесуального права, на кшталт позову третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмету спірних правовідносин. Зустрічний позов і позов третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спірних правовідносин, збігаються в тому, що обидва процесуальні документи пред'являються в таких процесах, що вже були розпочаті.

Схожим також є й той факт, що як зустрічний позов, так і позов третьої особи із самостійними вимогами зумовлюють об'єднання двох процесів в один, чого, наприклад, може не відбуватися у випадку пред'явлення певним суб'єктом регресного позову. У той же час як зустрічний позов, так і позов третьої особи із самостійними вимогами мають низку відмінностей. Так, одна з відмінностей полягає в тому, що за зустрічним позовом суб'єкт, який його пред'являє, уже брав участь у справі та мав певний процесуальний статус (відповідача за первісним позовом), а у випадку пред'явлення позову з боку третьої особи із самостійними вимогами, ми маємо сторону, яка до цього моменту не мала жодного процесуального статусу та до якої не висувалися жодні вимоги. Істотна відмінність між двома процесуальними документами полягає й у глобальній меті кожного з них. Зустрічний позов переслідує мету у вигляді захисту від вимог позивача та захисті власних прав, що, на думку відповідача, за первісним позовом були порушені тією особою, яка подала позов. Третя особа із самостійними вимогами у свою чергу переслідує єдину мету – захист свого матеріально-правового інтересу, який впливає з тих відносин, що виступають предметом адміністративно-правового спору. Третя особа із самостійними вимогами прагне присудження на її користь предмета спору або визнання за нею належного права на ті права, відносно яких наявний спір.

Незважаючи на те, що станом на сьогодні поняття зустрічного позову міститься в усіх процесах (окрім кримінального, що цілком логічно), науковці досі не сформували єдиного підходу до визначення правової природи цього явища. Більшість підходів до визначення дефініції «зустрічний позов» ґрунтуються на доробках учених

радянського періоду, а саме 50–70 років ХХ століття. Подібний підхід, що поступово трансформується у традицію, навідріз відмовляється в модернізуванні визначення відзначеного поняття тими думками, що з'являються останніми роками або тими прогресивними доробками, що мали місце в дореволюційний період. Подібна відсутність єдності підходів до визначення поняття «зустрічний позов» свідчить про те, що науковці не мають чіткого уявлення про об'єкт дослідження, наслідком чого є слабе теоретичне підґрунтя відзначеного молодого адміністративно-процесуального інституту. Узагальнено можна виокремити два табори вчених: одні вбачають у зустрічному позові лише захисну функцію, інші наполегливо кажуть про те, що зустрічний позов має самостійний характер, а не слугує лише захисним цілям. Вдалим здається поєднання обох поглядів, адже сутність інституту зустрічного позову дійсно поєднує в собі й захисну спрямованість, і самостійні ознаки. Г. Осокіна відзначає, що зустрічний позов можна представити у вигляді вимоги заінтересованої сторони процесу відносно захисту своїх прав та задоволенні певних потреб, які на думку особи, що подає вимогу, були порушені позивачем і така вимога підлягає розгляду в порядку, визначеному законодавством.

С. Абрамов обстоює думку стосовно того, що зустрічний позов пред'являється відповідачем із метою погасити первісну вимогу позивача. Тобто зазначений науковець відкидає думки стосовно багатогранності зустрічного позову як правового інституту, зосереджуючи увагу на тому, що єдине прагнення особи, яка користується цим інститутом, зводиться до якомога більш ефективного свого захисту.

Більш вдале визначення наводить М. Гурвич, який зауважує, що зустрічний позов можна розглянути як певне «прохання» відповідача розглянути його самостійну вимогу (претензію) до позивача за первісним позовом у рамках одного провадження.

Д. Швейцер указав про те, що зустрічний позов треба розглядати як один із видів об'єднання позовів. Крім того дослідник писав про те, що розглядати зустрічний позов виключно як спосіб захисту є неправильним, що призводить до перекрученого сприйняття цього правового інституту. Зазвичай, пред'являючи зустрічний позов, відповідач не тільки намагається захистити свої

права та законні інтереси, а й певним чином видозмінити свої правовідносини із первісним позивачем (наприклад, встановити їх, змінити чи припинити).

Найчастіше до зустрічного позову належить допроцесуальна заява, що подається у вже розпочатому процесі задля її спільного розгляду з первісним позовом. При цьому така процесуальна заява чітко демонструє самостійну вимогу відповідача⁴⁴⁹. У певному сенсі виходить, що відповідач замість того, аби захищатися від пред'явленого позову, сам іде в атаку, заявляючи власні вимоги. Тобто подібний спосіб захисту прав можна представити у вигляді відомого прислів'я «кращий захист – це напад». Не варто забувати й ту обставину, що зустрічний позов має бути поданий у строк, встановлений для подання відзиву на позовну заяву.

Досить популярним поглядом на зустрічний позов є розгляд його як самостійної вимоги, основна тактична мета якої – погасити первісну скаргу позивача, тобто завдати удару по позиціям тієї особи, яка звернулася в суд першою. Прихильники такої позиції наголошують на певному поглинанні зустрічним позовом первісного та суцільному зрівнянні двох сторін в їх процесуальному статусі.

Виходячи з відзначеного, більшість науковців каже про те, що зустрічний позов є найбільш дієвим засобом захисту відповідача від пред'явленого позову. Подібна ефективність такого способу захисту пояснюється тим, що зустрічний позов має чітке спрямування на повне або часткове спростування підстав первісного позову. Це й цілком природно, адже задоволення зустрічного позову повністю або частково виключає можливість задоволення первісного позову.

Не зайвим буде наголосити на тому, що подекуди ще зустрічаються наукові погляди на зустрічний позив як на суто інструмент захисту відповідача від позовних вимог, але, на наш погляд, який збігається із позиціями більшості вітчизняних юристів-практиків, таке визначення відзначеного правового інституту є неправильним. Сьогодення чітко демонструє всім і кожному, що зустрічний позов виконує не тільки захисну функцію, а й безпосередньо сприяє

⁴⁴⁹ Цивільне процесуальне право України : підруч. / С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. Київ : Атіка, 2009. С. 236.

врегулюванню всіх спірних відносин, які наявні між сторонами, й відповідач може не тільки захиститись від претензій у свій бік, а й домогтись задоволення власних вимог⁴⁵⁰.

Не варто забувати, що об'єднання справ, яке стає можливим завдяки пред'явленню зустрічного позову, сприяє й процесуальній економії часу, у чому вже спостерігається суттєвий плюс як для судді, який розглядає справу, так і безпосередньо для учасників процесу, між якими значно швидше будуть розв'язані всі контраверсійні питання.

Не варто забувати, що такий інструмент захисту прав відповідача в адміністративному процесі, як зустрічний позов, є новим для України, але вже досить багато років успішно застосовується в провідних державах світу. Більше того, зустрічний позов в адміністративному судочинстві іноземних держав зазвичай стосується майже будь-яких видів спорів, які можуть виникнути між сторонами. Так, цікавим є застосування інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві США, за чиїм законодавством зустрічний позов у рамках адміністративного судочинства не пов'язаний із доводами первісного позову. Де-факто, за американським законодавством, зустрічний позов може містити в собі будь-яку вимогу до опонента⁴⁵¹.

Крім цього американська правова доктрина виокремлює два випадки пред'явлення зустрічного позову – перший відповідає українським реаліям, тобто зустрічний позов пред'являється за умови спорідненості вимог двох сторін, а ось другий випадок куди більш цікавий і полягає в тому, що законодавством чітко регламентовано певні ситуації, в яких наявність зустрічного позову є обов'язковою. Викликає певну зацікавленість і той факт, що суд у США допускає можливість пред'явлення зустрічного позову на значно більш пізніх етапах процесу, якщо стороною буде доведено, що зустрічний позов не було подано через об'єктивну помилку безпосередньо самої особи або її представника. Загалом же зустрічний позов в США більше

⁴⁵⁰ Пятилетов И. Защита интересов ответчика в советском гражданском процессе : учеб. пособ. Москва, 1990. С. 53.

⁴⁵¹ Колесов П. Процессуальные средства защиты права. Великий Новгород : НовГУ имени Ярослава Мудрого. 2004. С. 168.

має вирішити питання економії часу, аніж забезпечити якісніший захист власних інтересів однією із сторін процесу. Щомісячно американські суди розглядають величезну кількість справ, і дотримання розумності строків є одним із пріоритетів всієї судової системи країни. Тому не викликає особливого здивування, що судді активно об'єднують декілька позовних вимог (первісних і зустрічних) в одному провадженні.

Якщо казати про держави Європи, то тут ми зіткнемося із ситуацією, при якій немає однозначного підходу щодо інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві. Деякі держави охоче застосовують відзначений інститут, інші звертаються до нього зрідка. Наприклад, у Швейцарії в усіх кантонах допускається пред'явлення зустрічних позовів за американською моделлю, тобто з певним відходженням від вимог первісного позову, і все це має реалізувати єдину мету – ефективну роботу судових органів. Натомість у Словенії інститут зустрічного позову в адміністративному судочинстві досі чітко не прописано.

Однією з країн, де зустрічний позов в адміністративному процесі визнається ефективним засобом захисту цивільних прав фізичної особи, що підтверджується змістовною судовою практикою, є Німеччина. Зустрічний позов у німецькій мові має назву *Widerklage*, що є похідним терміном від двох окремих слів – *wider* («проти/всупереч») та *klagen* (дієслово, яке означає «скаржитися» або «нарікати»). Отже, українською мовою *Widerklage* можна перекласти як «скарга проти чогось», а насправді проти конкретного явища – позову. На відміну від швейцарської чи американської моделі, німецька адміністративно-правова доктрина визнає можливість пред'явлення зустрічного позову лише за умови його зв'язку з тими вимогами, що містить первісний позов. Важливо, що ухвалення та розгляд зустрічного позову в Німеччині повністю перебуває в компетенції того судді, який розглядає справу за первісним способом. Подібне втім не впливає в поганому сенсі на застосування інституту зустрічного позову, адже німецькі судді вкрай вдало використовують розсуд в своїй діяльності⁴⁵².

⁴⁵² Сравнительный анализ института встречного иска в иностранных и третейских

Якщо дещо узагальнити зарубіжний досвід застосування інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві, то слід наголосити, що в більшості держав такий інститут існує та успішно працює. Основа його діяльності побудована на грамотному розсуді адміністративного суду, який сам вправі вирішувати приймати чи ні зустрічний позов, та на прагненні ефективного розгляду кожної окремо взятої справи разом з обов'язковим дотриманням розумних строків для кожного процесу.

Аби мати чітке уявлення про сутність правового інституту зустрічного позову в адміністративному процесі, вбачається доречним здійснити огляд основних його елементів – предмета, його ознак тощо.

Що стосується предмета зустрічного позову в адміністративному процесі, то найважливіший аспект зосереджується на тому, що предмет первісного позову та зустрічного позову не мають збігатися, вони мають бути різними та не покриватися один одним. Як докладно описує Р. Попов, зустрічний позов і первісний позов мають характеризуватися різними предметами, втім предмети обох мають впливати з єдиних підстав – спірних правовідносин, які була наявними між сторонами процесу⁴⁵³.

Важливо розуміти, що зустрічний позов за своєю юридичною природою подібний первісному з фактично єдиною відмінністю у вигляді його пред'явлення особою, яка вже має конкретний процесуальний статус відповідача. Зустрічний позов завжди прямо чи опосередковано пов'язаний із тими правовідносинами, що складають сутність спору за первісним позовом. Цілком природно, що зустрічний позов міг би бути основою самостійного судового провадження та розглядатися окремо від первісного, втім подібне вбачається ірраціональним з огляду на спорідненість вимог кожної зі сторін і більш зручний їх розгляд у сукупності.

Як приклад вищезазначених тез щодо предмета зустрічного та первісного позову можна навести таку ситуацію. Допустимо,

судах. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/arbitration/article36.html>

⁴⁵³ Попов Р. Предмет зустрічного адміністративного позову. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 332.

що певний орган із владними повноваженнями, як наприклад Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), звернеться до суду з адміністративним позовом до певного суб'єкта господарювання з вимогою стягнути штраф та пеню. Підставою для накладання штрафу може стати порушення ліцензійних умов із провадження господарської діяльності з постачання природного газу. На підставі виявлених порушень було винесено відповідну постанову та накладено штраф, який не було сплачено у визначені законодавством терміни, внаслідок чого НКРЕКП звернулося до суду. Суб'єкт господарювання, який не погодився із позицією позивача, пред'явив зустрічний позов щодо визнання незаконною та скасування постанови НКРЕКП, якою було накладено штраф, аргументуючи свою позицію тим, що позивачем було неповністю досліджено всі обставини під час проведення планової перевірки. Наведений приклад наочно демонструє споріднені правовідносини публічно-правового характеру, з яких витекли позови з різними предметами. Предметом позову НКРЕКП є матеріальна вимога щодо стягнення штрафу та пені, накладеного її постановою та несплаченого під час, а предметом зустрічного позову суб'єкта господарювання є постанова НКРЕКП, яка була винесена, на думку відповідача, без належного дослідження всіх обставин під час планової перевірки. Відзначений приклад, до речі, мав місце в реальному житті та детально описаний у рішенні Чернігівського окружного адміністративного суду у справі № 620/2476/19 від 29 жовтня 2019 року⁴⁵⁴. Слід зауважити, що в цій справі було відмовлено в задоволенні зустрічного позову, та повністю задоволено первісний позов.

Ще одним прикладом може слугувати справа, в якій до суду звертається Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, вимагаючи винести рішення про застосування заходів реагування у вигляді зупинення виробництва та відпуску ліків в певній аптеці на підставі того, що під час позапланової пере-

⁴⁵⁴ Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду по справі № 620/2476/19 від 29.10.2019 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85490447>

вірки було віднайдено величезну кількість порушень, які прямо впливають не безпеку широкого кола пересічних осіб. У такий ситуації той суб'єкт господарювання, який є відповідачем у цій справі, цілком може подати зустрічний позов, в якому буде просити суд визнати протиправними та скасувати накази позивача щодо проведення позапланової перевірки, розпорядження позивача про усунення порушень Ліцензійних умов та припису про порушення законодавства України про лікарські засоби, аргументуючи це тим, що погодження проведення позапланової перевірки (наслідком якої стали всі перераховані вище нормативні розпорядження) відбулося на підставі листів Міністерства охорони здоров'я України, які за чинними нормативними приписами не можуть розглядатися як правомірне погодження позапланової перевірки. Цікаво, що в цій ситуації суб'єкт господарювання в зустрічному позові також може ставити питання про відшкодування йому з боку позивача матеріальної шкоди, адже розпорядження Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками зупинило роботу підприємства на певний час.⁴⁵⁵ Тут також ми маємо два позови з очевидно різними предметами, але які виникли на тлі споріднених спірних правовідносин учасників процесу.

Варто наголосити на тому, що предмет зустрічного позову в адміністративному процесі є важливою категорією, яка має істотне практичне значення. Загалом категорія предмета позову (байдуже, чи первісного, чи зустрічного) дозволяє певним чином оцінити допустимість ухвалення позовної заяви до розгляду, так би мовити, дослідити достатність підстав для відкриття провадження. Від предмета позову напряму залежить й обсяг та зміст доказування. Зазвичай, у контексті адміністративного права предмет позову розглядається в розрізі двох форм діяльності суб'єкта владних повноважень – активної (певні дії або рішення, що ухвалюються органом публічної влади стосовно фізичної чи юридичної особи, їх діяльності) чи пасивної (бездіяльність), які порушили права під-

⁴⁵⁵ Рішення Черкаського окружного адміністративного суду по справі № 580 від 18.11.2019 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85960150>

владного суб'єкта. Активна чи пасивна діяльність суб'єкта владних повноважень або передувала правовідносинам спірного характеру між сторонами, або була їх безпосереднім наслідком⁴⁵⁶.

Досліджуючи будь-який структурний елемент зустрічного позову, насамперед треба пам'ятати, що він є позовом. Досить важливим аспектом зустрічного позову є його ознаки, основні з яких такі: підсудність; момент пред'явлення; суб'єкт пред'явлення; особа, відносно якої зустрічний позов було пред'явлено; цільова спрямованість; самостійність вимог; чи існує взаємозв'язок із первісним позовом; спільний розгляд двох позовів – первісного та зустрічного⁴⁵⁷.

Під цільовою спрямованістю зустрічного позову на увазі мається головна мета цього процесуального документа, яка виявляється у прагненні відповідача якомога краще захистити себе від первісного позову, паралельно задовольняючи суб'єктивні, самостійні вимоги. Важливою ознакою є й суб'єктний склад інституту зустрічного позову в адміністративному процесі. За замовчуванням ухвалено вважати, що у відзначеному інституті дві діючі сторони – відповідач за первісним позовом, який пред'являє зустрічний позов, та позивач за первісним позовом, який у випадку пред'явлення до нього зустрічного позову вже виступає відповідачем за ним. Але, як відомо, у справі можуть брати участь й такі учасники процесу, як, наприклад, треті особи із самостійними вимогами. Важливо, що така третя особа може вступити у справу вже після того, як відповідач пред'явить до первісного позивача зустрічний позов. У такому разі відповідачу доведеться захищати свої інтереси й від третьої особи, адже її правова позиція також може завдавати шкоди правам відповідача⁴⁵⁸.

Важливо завжди уважно слідкувати й за моментом пред'явлення зустрічного позову. За законодавчими приписами зробити це можливо лише в уже розпочатому процесі та обов'язково до винесення

⁴⁵⁶ Попов Р. Предмет зустрічного адміністративного позову. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 335.

⁴⁵⁷ Науково-практичний коментар до статті 177 Кодексу адміністративного судочинства України / Р.С. Мельник, А.А. Барікова. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KK008231?bl=>

⁴⁵⁸ Приходько И. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб. : Изд. Дом С. Петерб. гос. ун-та. 2005. С. 449.

судом рішення по суті за первісним позовом.

Варто окремо наголосити, що зустрічний позов, який приймається судом до сумісного розгляду із первісною позовною заявою, певним чином ускладнює процесуальне положення сторін, адже відбувається істотне нашарування одних процесуальних прав на інші. Але при цьому сторони не змінюють свого початкового процесуального статусу. Позивач все одно залишається позивачем, незважаючи на наявність процесуальних прав та обов'язків відповідача в нього за зустрічного позову. Те саме стосується відповідача за первісним позовом.

Не можна оминати увагою й той факт, що задля ухвалення судом зустрічного позову треба, аби такий зустрічний позов відповідав певним умовам. Зокрема потрібною є наявність вимог, які можна визначити як зустрічні, а також задоволення зустрічного позову має повністю або частково виключати можливість задоволення первісного позову. При цьому очевидно, що пред'явлення зустрічного позову не означає його обов'язкового ухвалення судом. Суд має дослідити зустрічний позов щодо можливості його ухвалення, проаналізувати, чи дотримана форма та зміст процесуального документа. На жаль, слід констатувати, що українські адміністративні суди першої інстанції подекуди підходять до вивчення поданих зустрічних позовів не прискіпливо, а формально, активно відмовляючи відповідачам, які пред'являють такі зустрічні позови під час прийняття їх заяв. Під пишномовним прикриттям пошуку дефектів у юридичних актах суди часто просто не бажають ускладнювати процес нагромадження різних процесуальних статусів та різних процесуальних прав та обов'язків сторін одна на одну.

Незацікавленість суду у прийнятті зустрічного позову іноді викликана й його заангажованістю, що не можна виключати в сучасних українських реаліях, де більшість державних інституцій пройняті корупційними проявами. Авжеж, подібне небажання суддів застосовувати інститут зустрічного позову, формально підходячи до вивчення поданих зустрічних вимог, викликає здивування, адже більшість юристів-практиків небезпідставно вважали закріплення страдницького інституту зустрічного позову в оновленому

процесуальному кодексі квітком свіжого повітря.

Поширюючи шкідливий формалізм при виконанні своїх обов'язків, судді ніби забувають ті висновки, що раз по раз формує ЄСПЛ у своїх рішеннях. ЄСПЛ постійно наголошує на тому, що надмірний формалізм у роботі національних судів порушує право особи на доступ до суду. Європейський Суд звертає увагу, що функція правосуддя – допомогти особі захистити свої порушені права, й тут потрібно виявляти більше гнучкості (в рамках законодавчої процедури), аби дедалі більше відходити від карального спрямування своєї діяльності. Надмірний формалізм, який породжує обмеження доступу до суду, фактично є й порушенням принципу змагальності сторін у судовому процесі. ЄСПЛ робив висновок щодо уникання надмірного формалізму й безпосередньо у справі, яка стосувалася України. Мова йде про рішення ЄСПЛ від 08 грудня 2016 року у справі ТОВ «ФРІДА» проти України⁴⁵⁹.

Не варто забувати й той факт, що адміністративний процес є диспозитивним, а невмотивовані відмови суду в прийнятті зустрічного позову прямо впливають на порушення цього принципу.

Отже, підводячи певну межу наукового дослідження в цьому підрозділі, варто зауважити, що зустрічний позов в адміністративному процесі є дієвим засобом захисту прав відповідача. Головна спрямованість інституту зустрічного позову полягає в тому, аби досягти відмови в задоволенні первісного позову, тобто певним чином нейтралізувати його та визнати конкретні права (зокрема майнового характеру) на власну користь. Зауважимо, що при цьому суд зобов'язаний прийняти правильно оформлений та пред'явлений зустрічний позов навіть за умови, що його ухвалення ускладнить вирішення справи.

Окремого відзначення потребує та теза, що інститут зустрічного позову в адміністративному судочинстві став довгоочікуваною зміною, яка має не тільки зробити розгляд справ у рамках адміністративного процесу куди більш ефективнішим, аніж це було до

⁴⁵⁹ Рішення у справі «ТОВ «ФРІДА» проти України» (Заява № 24003/07)). Справа від 08.12.2016/ Європейський Суд з прав людини. Офіційний вісник України. 23.10.2018 р. № 81, стор. 57, ст. 2707.

цього, а й реалізувати повною мірою можливість дієвого захисту цивільних прав фізичної особи в рамках адміністративного судочинства. За умови правильного застосування відзначеного правового інституту має зменшитися навантаження на суди, адже з'являється можливість розглядати частину справ в одному провадженні, а сам розгляд судових справ, за ідеєю, має стати більш швидким та менш затратним.

3.9. Урегулювання спору за участі судді. Відмова відповідача від позову, примирення⁴⁶⁰

Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових спорів без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування у європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення спору в суді.

Медіація розглядається як один з альтернативних способів вирішення суперечок, який дедалі більше привертає до себе увагу в Україні, адже є особливою формою посередництва при врегулюванні спорів, що виникають між учасниками правовідносин. Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно-правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення щодо можливості позасудового порядку вирішення адміністративний, цивільних, сімейний та інших спорів.

Медіація⁴⁶¹ є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого потрібно підходити з міждисциплінарних позицій. Основні ідеї медіації, її принципи та механізми впливу на поведінку людини розкриваються у працях представників таких наукових напрямків, як юридична конфліктологія, соціологія, психологія, соціальна

⁴⁶⁰ Автори – Васильченко Наталія Олександрівна, аспірантка Науково-дослідного інституту публічного права; Ріхтер Владислав Володимирович, здобувач Науково-дослідного інституту публічного права.

⁴⁶¹ Медіація (англ. mediation – «посередництво») – вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси й потреби всіх учасників конфлікту.

антропологія. Правова наука почала займатися вивченням медіації, насамперед із привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу суспільного життя⁴⁶².

Чинне процесуальне законодавство України відносить медіацію до альтернативних способів вирішення спорів і передбачає можливість застосування процедури примирення до, під час або замість звернення до суду. Відповідно до ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється виключно судами. Згідно зі ст. 55 Конституції України гарантується судовий захист і забезпечується право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право не може бути скасоване або обмежене (ст.ст. 22, 64 Конституції України). Не існує виключного переліку можливих і допустимих засобів захисту прав та інтересів осіб, вони лише не мають суперечити закону. Тим самим право на звернення до альтернативних методів вирішення спорів забезпечується законом.

Альтернативне вирішення спорів⁴⁶³ (далі – АВС) має основною метою подолання конфлікту між сторонами зі збереженням їх подальшого співробітництва. Основою всіх методів АВС є з'ясування та задоволення інтересів конфліктуючих сторін на основі компромісу. Інша позиція виходить із вузького тлумачення АВС. Наприклад, на думку М. Хантера, Дж. Паулсона, АВС базується на тому, що всі методи вирішення спорів поділяються на 4 категорії: прямі переговори між сторонами, переговори за участю нейтральної особи (медіатора), арбітраж, судочинство. При цьому до АВС, на думку авторів, належить лише друга категорія⁴⁶⁴. У цьому разі альтернативні методи вирішення спору протиставляються не тільки судовому розгляду, але й арбітражному, а також безпосередньому врегулюванню

⁴⁶² Медіація як процедура врегулювання спорів через досягнення консенсусу. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2010. № 9. С. 158–160.

⁴⁶³ Альтернативне врегулювання спорів (АВС) – група процесів, за допомогою яких вирішуються спори і конфлікти без звернення до формальної системи судочинства. Включає медіацію; переговори; фасилітацію; арбітрування; будь-який інший процес, ефективний для вирішення спору.

⁴⁶⁴ Hunter M., Paulsson J. et al. *The Freshfield Guide to Arbitration and ADR*. Kluwer Law and Taxation Publishers 1993. P. 1, 6–7, 63.

розбіжностей самими сторонами.

У зарубіжній літературі зокрема такі вчені, як Л. Боуль та М. Несик⁴⁶⁵, виокремлюють два підходи до визначення поняття «медіація» – концептуальний та описовий. Відповідно до концептуального підходу медіація – це добровільна конфіденційна процедура врегулювання спору, в ході якої нейтральна особа (медіатор) сприяє сторонам у проведенні переговорів із метою укладення взаємоприйнятної угоди. Відповідно до описового підходу медіація – це процедура врегулювання конфлікту, за якої сторони конфлікту зустрічаються з медіатором і проводять бесіду, після чого роблять спробу вирішити суперечності.

Таким чином, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирної процедури за участю посередника.

Вихідні й визначальні правові ідеї, положення та засади, які становлять процедурне та організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації і спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв'язання конфлікту між учасниками спору, іменуються в юридичній літературі принципами медіації⁴⁶⁶.

До найбільш розповсюджених принципів медіації в законодавстві зарубіжних країн про медіацію і визначених в основних рамкових міжнародних документах належать такі:

- **добровільність**, тобто ухвалення усвідомленого рішення сторонами процесу про застосування такої альтернативної процедури розв'язання спору;
- **рівність сторін** – сторони мають рівні права під час медіації;
- **нейтральність медіатора** – медіатор має виконувати свої обов'язки неупереджено, ґрунтуючись на обставинах справи, беручи до уваги думку сторін і не нав'язуючи сторонам певного рішення, яке ухвалюється винятково за взаємною згодою сторін;
- **конфіденційність** – інформація, отримана медіатором під час проведення медіації, є конфіденційною і не може бути розголошена

⁴⁶⁵ Boulle L., Nesic M. Mediation: principles, process, practice. London, Dublin, Edinburgh, 2001. P. 4–5.

⁴⁶⁶ Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. Вісник господарського судочинства. 2005. № 1. С. 231–237.

ним без попередньої згоди сторін.

Медіація, як техніка ведення переговорів між сторонами правового конфлікту, популярна в США, Канаді та країнах ЄС, оскільки має багато переваг порівняно із судовим вирішенням спорів⁴⁶⁷.

Поняття медіації в законодавствах зарубіжних країн визначається по-різному. Наприклад, у ст. 2 Акта медіації Республіки Мальта зазначено, що медіація – це процес, у якому медіатор сприяє переговорам між сторонами, щоб допомогти їм досягнути мирової угоди щодо спору. Ст. 1 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» встановлено, що медіація є додатковим способом урегулювання конфліктів через примирення за допомогою третьої особи, яка має спеціалізацію медіатора, в умовах нейтральності, справедливості та конфіденційності. Відповідно до розділу 2(1) Єдиного закону про медіацію США медіація – це процес, у якому посередник полегшує спілкування та переговори між сторонами, щоб допомогти досягти добровільної згоди щодо їх спору.

Згідно зі ст. 2 Проекту закону України медіація – альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів, за допомогою якого дві чи більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди для вирішення їхнього спору. Тобто медіація є альтернативним способом урегулювання спорів (англ. Alternative Dispute Resolution) із залученням медіатора. Її завданням є встановлення та сприяння веденню конструктивного діалогу між сторонами конфлікту (спору) з метою знайти взаємовигідне рішення для сторін конфлікту. На відміну від формального юридичного процесу сторони медіації самостійно ухвалюють рішення щодо спору (конфлікту)⁴⁶⁸.

В умовах чіткого законодавчого закріплення позиції вчених стосовно медіації різняться. Її розглядають як форму примирення сторін, спосіб врегулювання конфліктів, діяльність фахівця, процедуру. На етапі становлення медіації як інституту різноманітність підходів

⁴⁶⁷ Белінська О. Медіація – Альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С. 158–160.

⁴⁶⁸ Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26–29.

та наукових поглядів є цілком справедливою. За умов формування меж інституту медіації, випрацьовується єдиний підхід до цього правового явища, його елементів (суб'єкта, об'єкта), методу впровадження в реальне правове життя.

Варто зазначити, що в державах ЄС медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, але й як спосіб, який використовується для запобігання спору (конфлікту) в майбутньому, що безумовно розширює межі застосування медіації.

На міжнародному рівні спеціалізовані напрямки медіації відображені в таких документах:

- Директива 2008/52 ЄС щодо деяких аспектів медіації в цивільних та комерційних справах;
- Рекомендація, присвячена медіації в кримінальних справах;
- Рекомендація щодо медіації в сімейних питаннях;
- Рекомендація про альтернативи судового розгляду між адміністративними органами і приватними особами;
- Директива 2013/11 ЄС про позасудове врегулювання споживчих спорів;
- Хартія про міжнародну сімейну медіацію.

Завдяки світовій практиці та науковим дослідженням національне законодавство України зможе віднайти баланс, який буде найкращим чином сприяти розвитку медіації в межах правового поля, визначить способи організації роботи медіатора, систему побудови комунікації, види та технологічні моделі медіації.

На сучасному етапі розвитку української держави та права запровадження альтернативних позасудових методів вирішення юридичних спорів сприятиме зменшенню навантаження на судову систему, значній економії коштів на веденні судового процесу, позитивно вплине на правову культуру та свідомість, пришвидшить вирішення спорів, надасть можливість вимірювати справедливість самостійно, створить можливість зберегти позитивні відносини з контрагентом в майбутньому. Для легалізації медіації потрібне ухвалення нормативно-правового акта, який забезпечить належне врегулювання її процедури, дієвість, права та відповідальність учасників,

способи захисту прав та інтересів у разі невиконання досягнутих домовленостей, неналежного виконання або відсутності таких домовленостей взагалі, вимоги до знань та вмінь медіаторів, умови сертифікації їх діяльності, а також правовий статус медіаторів.

У чинному КАСУ питання врегулювання спору за участі судді передбачено главою 4 КАС України (ст. 184–187). Наразі в Україні відбувається судова реформа, яка розпочалася з набранням чинності 15 грудня 2017 року процесуальними кодексами, які запровадили істотні зміни в системі засад здійснення правосуддя на інституційному рівні, деякі з них були новітніми для судочинства України. Однією з таких новацій і став інститут урегулювання спору за участі судді.

Безперечно, судовий процес є найбільш дієвим способом захисту законних прав, проте в окремих випадках винесення судового рішення ще не означає дійсного розв’язання конфлікту. Так, сторона може частково неправильно зазначити предмет позову або спосіб захисту свого права. Крім того наразі в Україні існує проблема виконання судових рішень. Сьогодення України зіштовхнулося з тим, що суди перевантажені справами, які можуть розглядатися роками, а деякі суди взагалі не відправляють правосуддя, оскільки не мають суддів із різних причин⁴⁶⁹

Саме через такі причини й страждає реалізація основного завдання судочинства – правильного та своєчасного розгляду справ з метою захисту порушених прав громадян, суспільства й держави, суспільство почало шукати інші механізми врегулювання спорів.

Системні зміни до процесуального законодавства, зокрема викладення процесуальних кодексів у новій редакції, закріпили можливість реалізувати право особи врегулювати спір іншим шляхом, ніж розгляд справи по суті, вже після подання позовної заяви та в межах судового процесу.

Урегулювання спору за участі судді відбувається на підготовчому етапі розгляду справи. Так, у підготовчому засіданні суд з’ясовує, чи бажають сторони звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участі судді, установлює строки та порядок врегулювання

⁴⁶⁹ <https://www.vkksu.gov.ua/ua/news/informaciia-shtchodo-misciewich-sudiw-w-iakich-kilkist-suddiw-shtcho-nie-zdzijsniuiut-prawosuddia-skladae-50-i-bilshie-widsothkiw/>

спору за участі судді за наявності згоди сторін на його проведення. Обов'язковою умовою такого врегулювання насамперед є бажання, згода, волевиявлення сторін, яка на практиці зазвичай оформлюється письмово.

Однак є випадки, коли законодавець обмежив випадки врегулювання спору за участі судді, а саме: проведення врегулювання спору за участі судді не допускається: 1) в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II КАС України (оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої Ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), за винятком типових справ; 2) у випадку вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору.

Про проведення процедури врегулювання спору за участі судді суд постановляє ухвалу. В ухвалі про проведення процедури врегулювання спору за участі судді суд вирішує питання про зупинення провадження у справі. У разі колегіального розгляду справи врегулювання спору за участі судді здійснюється суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду.

Як правило, сторонам, що вже звернулися до суду з позовом про захист своїх порушених прав чи охоронюваних законом інтересів, важко поглянути на ситуацію абстраговано, збоку, без емоційної складової, важко віднайти компроміс у вирішенні спору.

А тому саме перед судом (а в цьому полягає його природа) стоїть завдання щодо розсуду сторін, а не простого технічного ухвалення судового рішення, яке в подальшому може взагалі призвести до ескалації конфлікту.

Ухвалення сторонами у справі рішення щодо застосування процедури врегулювання спору за участі судді є їх правом, а не обов'язком. Сторони добровільно, виходячи з власних інтересів, і лише за спільним погодженням використовують це право. У цьому їм допомагає суддя.

Однак запропонувати сторонам процедуру врегулювання спору

за участі судді є не правом, а обов'язком суду. Якщо сторони заявлять про бажання скористатися цією процедурою, то суд не може відмовити у проведенні процедури, за виключенням обмежень, встановлених КАС України.

Метою процедури врегулювання спору за участі судді є вирішення спору з усіх питань або вирішення максимально можливої кількості питань за участю судді цього суду в якнайкращих інтересах сторін.

Зазвичай є випадки, коли сторона умисно затягує розгляд справи, оскільки їй це вигідно. Метою ж врегулювання спору за участі судді, навпаки, є пріоритетне, швидке вирішення спору мирним через.

Результатом позитивно закінченої процедури врегулювання спору за участі судді є усвідомлення кожною стороною вирішення правового конфлікту й справедливості ухваленого рішення.

Проведення врегулювання спору за участі судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції в порядку, визначеному цим Кодексом. Спільні наради здійснюються за участю всіх сторін, їхніх представників та судді. Закриті наради здійснюються за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо. Суддя спрямовує проведення врегулювання спору за участі судді для досягнення сторонами примирення. З урахуванням конкретних обставин проведення наради суддя може оголосити перерву в межах строку проведення врегулювання. На початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя роз'яснює сторонам мету, порядок проведення врегулювання спору за участі судді, права та обов'язки сторін. Під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору. Під час закритих нарад суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору.

Під час проведення врегулювання спору суддя не має права нада-

вати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі. Інформація, отримана будь-якою із сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Під час проведення врегулювання спору за участі судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами. За потребою, до участі в нарадах залучається перекладач. Перекладач попереджається про конфіденційний характер інформації, отриманої під час проведення врегулювання спору за участі судді. Під час врегулювання спору за участі судді забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис.

Слід відзначити, що у випадку недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участі судді не допускається.

У разі недосягнення примирення за час проведення процедури врегулювання спору за участі судді спір може й надалі бути вирішений у судовому порядку, оскільки Конституція України закріплює поширення юрисдикції судів на будь-який спір. Отже, право на судовий захист не буде втрачено у випадку недосягнення для сторін справи позитивного результату за час проведення процедури врегулювання спору за участі судді.

Процедура врегулювання спору за участі судді здійснюється упродовж розумного строку, але не більше тридцяти днів від дня постановлення ухвали про її проведення. При цьому строк проведення врегулювання спору за участі судді продовженню не підлягає. Урегулювання спору за участі судді припиняється: 1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участі судді; 2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участі судді; 3) за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін; 4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

Про припинення врегулювання спору за участі судді в разі подання

стороною відповідної заяви суддя постановляє ухвалу не пізніше такого робочого дня після надходження відповідної заяви сторони, а у разі закінчення строку врегулювання спору за участі судді – не пізніше такого дня від дня закінчення строку врегулювання спору за участі судді. Така ухвала оскарженню не підлягає. Одночасно суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі.

Слід відзначити, що в разі припинення врегулювання спору за участі судді в разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участі судді; у разі закінчення строку врегулювання спору за участі судді; за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін, справа передається на розгляд іншому судді, визначеному в порядку, встановленому ст. 31 КАС України.

Загалом сам інститут урегулювання спору за участі судді має максимально сприяти сторонам оперативного вирішити спір, що виник між ними. При цьому це не є медіацією, такий спір не вирішується на підставі права, а в межах права за допомогою спеціального висококваліфікованого суб'єкта – судді, який здійснює відповідне врегулювання. У такому разі суддя діє фактично як посередник, оскільки не відправляє правосуддя, а створює умови – як формальні, так і неформальні, спрямовані на врегулювання спору в межах права для досягнення обопільної згоди сторін (мирова угода, визнання позову відповідачем, відмова від позову позивачем, залишення позову без розгляду), внаслідок чого суддя постановляє відповідну ухвалу.

Ознаками процедури врегулювання спору за участі судді є її здійснення: 1) судом, хоча із застосуванням позасудової процесуальної форми; 2) не органами державної влади або фізичними чи юридичними особами; 3) у неформальній обстановці.

Досліджуючи проблематику врегулювання спору за участі судді, слід відзначити, що варто розмежовувати поняття «врегулювання спору» та «вирішення спору», які не є тотожними за своїм змістом.

Вирішення спору є ширшим поняттям і включає в себе врегулювання спору. При цьому врегулювання спору за участі судді можна розглядати як один із методів його вирішення. Саме в цій процедурі можна знайти компроміс, оскільки сторони можуть піти на поступки

одна одній.

Саме такий підхід – досягнення компромісу між сторонами – не спричиняє для сторін негативних наслідків. Навпаки, це дозволяє їм зберегти добрі відносини та продовжити за потреби співробітництво.

Наслідками процесуальних дій щодо врегулювання спору за участі судді можуть бути: 1) затвердження судом мирової угоди, 2) залишення позову без розгляду, 3) відмова від позову, 4) визнання позову, 5) припинення процесуальних дій, пов'язаних із проведенням врегулювання спору за ініціативою сторони, 6) припинення процесуальних дій, пов'язаних із проведенням врегулювання спору у зв'язку із закінченням строку, визначеного кодексом, 7) припинення процесуальних дій, пов'язаних із проведенням врегулювання спору за ініціативою суду в передбачених випадках (наприклад, затягування розгляду).

Принципами процедури врегулювання спору за участі судді слід уважати специфічні визначальні засади цього процесу, що забезпечують інституалізацію цього правового інституту, спрямовані на законне, ефективне, добровільне та взаємоприйнятне розв'язання спору, а також є визначальними в основі дій його учасників, таких як сторони спору та суддя, який бере участь у врегулюванні спору. Такими принципами є добровільність; конфіденційність; нейтральність та неупередженість судді-посередника; принцип гнучкості процедури; принцип неконфронтаційного та неформального порядку.

Під добровільністю слід розуміти ухвалення усвідомленого рішення учасниками справи про їхню участь у процедурі врегулювання спору за участі судді з метою розв'язання спору та можливість відмовитися від участі на будь-якому етапі процедури врегулювання спору за участі судді. Важливо розуміти, що будь-який примус сторін із метою проведення врегулювання спору за участі судді, є недопустимим. Дії сторін є добровільними, оскільки сторони постійно ухвалюють рішення про віднайдення компромісу.

Під конфіденційністю слід розуміти відсутність публічності під час проведення процедури врегулювання спору за участі судді, неприпустимість розголошення інформації, отриманої у процесі процедури врегулювання спору за участі судді, недопущення вима-

гання такої інформації.

Суддя як посередник має зберігати нейтральність і не піддаватися спокусі знайти винного у відповідному спорі, він не має ставати на чийсь сторону, тим більше показувати це. Неупередженість і нейтральність судді полягає у його незацікавленості в певному вирішенні спору, незалежності від будь-якої зі сторін, в обов'язку відсторонитися від власних почуттів, уподобань та переконань, виконувати свої процесуальні обов'язки неупереджено, ґрунтуючись лише на обставинах справи та думках сторін, не нав'язуючи тим самим їм власну думку.

Гнучкість процедури полягає в тому, що на законодавчому рівні не встановлено, як саме має проводитися процедура, які стадії вона має. Фактично законодавець надає шанс сторонам бути вислуханим один перед одним за участі судді в неформальній обстановці та запропонувати шляхи вирішення спору, віднайдення компромісу, що неможливо під час вирішення справи по суті.

Неформальний порядок урегулювання спору за участі судді передбачає те, що останній відбувається без необхідних елементів процесуальної форми та судової атрибутики, що, зазвичай, створює додатковий психологічний комфорт для учасників такої процедури. Зазвичай наради здійснюються в кабінеті судді, що викликає більш довірливі відносини у сторін.

Аналізуючи такий інститут, як урегулювання спору за участю судді, законодавець насамперед виходив із того, що судді, як і сторони, мають бути самі зацікавлені в такій процедурі, оскільки зменшиться кількість справ, які перебувають на розгляді в судді по суті; з'явиться можливість економити час; сприяє ефективному використанню робочого часу суддів і ресурсів суду; має наслідком вдосконалення доступу до правосуддя; є суттєва економія державних коштів: час судді, витрати на ресурси, потрібні для забезпечення судового процесу (папір, поштові витрати, електроенергія тощо).

Беззаперечно, що сторони, погодившись на проведення процедури врегулювання спору за участі судді, отримують виключно переваги, оскільки забезпечується вирішення справи на ранній стадії, що дає можливість не доводити справу до судового розгляду,

коли в цьому немає потреби (фактично є вирішення конфлікту, досягнення мирного порозуміння, вирішення конфлікту до початку розгляду справи по суті); можливість врегулювання спору в приватному порядку, зазвичай на умовах дотримання конфіденційності; суттєва економія часу сторін та їхніх представників, результат досягається упродовж нетривалого часу (30 днів) – спір вирішується остаточно і безповоротно; можливість уникнення емоційної напруги та втоми від довготривалого судового розгляду; сторони усувають конфлікт, що дає їм можливість зберегти між ними більш доброзичливі стосунки; вирішення спору спільними зусиллями обох сторін, коли обидві сторони задоволені досягнутим результатом; досягнення учасниками справи позитивного результату під час проведення процедури врегулювання спору за участі судді не потребує процедури примусового виконання рішення, оскільки сторони налаштовані добровільно виконати досягнуті домовленості; гарантоване право на захист прав сторін в судовому порядку, якщо одна із сторін не буде виконувати угоду, затверджену судом; неможливість апеляційного оскарження, – також економія ресурсів (фінансових, фізичних, емоційних); зменшення витрат на правову допомогу; сторони не несуть додаткових витрат, їх вартість покривають за рахунок судового збору, і не формуються додаткові судові витрати (як приклад, у разі укладення мирової угоди до ухвалення рішення у справі судом першої інстанції, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем до початку розгляду справи по суті суд у відповідній ухвалі чи рішенні у порядку, встановленому законом, вирішує питання про повернення позивачу з державного бюджету 50 відсотків судового збору, сплаченого при поданні позову); сторони не несуть ризиків, пов'язаних зі строками позовної давності у зв'язку з тим, що процедуру проводять після подачі позову до суду.

Досить часто врегулювання спору за участі судді плутають з медіацією, під якою розуміють добровільний і конфіденційний процес розв'язання будь-якого спору, у якому нейтральна третя особа допомагає сторонам досягти домовленості (згоди) у їх суперечці через переговори.

Особливості процедури медіації: а) участь сторін спору в процесі

медіації є добровільною, медіатор вільно обирається сторонами, а кожна сторона має можливість у будь-який момент вийти з процесу; б) у медіації сторони самостійно ухвалюють рішення; в) медіація – це процес, у якому нічого не вирішується без згоди сторін спору. Під час медіації всі рішення ухвалюються тільки за взаємною згодою сторін, обидві сторони добровільно беруть на себе обов’язки виконувати ухвалені ними рішення; г) основна мета медіації – пошук порозуміння, тобто за допомогою посередника обговорюються різні варіанти вирішення конфлікту та спільно обирається той із них, який обидві сторони вважатимуть найкращим; д) ризик медіації є мінімальним, оскільки кожна сторона в будь-який момент може відмовитися від продовження процесу переговорів; е) процес медіації, є відносно нетривалим та економічно вигідним для сторін порівняно із судовою процедурою вирішення спору по суті.

Урегулювання спору за участі судді – це передбачений чинним процесуальним законодавством України спосіб врегулювання спору між сторонами у справі (конфлікті), коли суддя не домовляється зі сторонами, а сприяє їм у врегулюванні спору через з’ясування підстав і предмета спору, роз’яснення сторонам предмета доказування у справі, здійснення інших дій, спрямованих на мирне врегулювання сторонами спору. Також у процедурі врегулювання спору за участі судді суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору. Проте суддя наділений повноваженнями проводити як спільні, так і закриті наради з кожною зі сторін. Суддя не ухвалює жодного рішення особисто – він лише через фахові переговори і роз’яснення користі від певних поступок кожній стороні сприяє самостійному ухваленню сторонами певної домовленості.

Інституту врегулювання спору за участі судді притаманні такі ознаки: можливість урегулювати спір за участю судді до початку вирішення справи по суті; здійснення процесу врегулювання в межах розумного строку, проте не більше ніж тридцять днів з дня постановлення ухвали про його проведення; врегулювання спору здійснює суддя, який розглядає справу; дії судді спрямовані на сприяння врегулюванню спору: він може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору, не надаючи сторонам

юридичних консультацій чи оцінювання доказів.

Порядок врегулювання спору за участі судді, на відміну від процесу медіації, чітко передбачений нормами процесуального законодавства. Суддя, вчиняючи процесуальні дії щодо мирного врегулювання спору, на відміну від медіатора, є представником судової гілки влади й постановляє судові рішення у формі ухвали іменем України. На відміну від процедури врегулювання спору за участі судді сторони у процедурі медіації самостійно та вільно обирають медіатора. У разі врегулювання спору за участі судді сторони не мають права обирати суддю, оскільки суддя за загальними правилами процесуального законодавства визначається автоматизованою системою документообігу суду.

Процес медіації допускається на будь-якій стадії судочинства, тоді як урегулювання спору за участі судді здійснюється до початку розгляду справи по суті. Строки проведення процедури медіації визначаються угодою сторін, тоді як КАС України врегулювання спору за участі судді здійснюється упродовж розумного строку, але не більше тридцяти днів із дня постановлення ухвали про його проведення. Строк проведення врегулювання спору за участі судді продовженню не підлягає. КАС України встановлено виключний перелік підстав припинення врегулювання спору за участі судді, а припинення процедури медіації визначається відповідною угодою. Медіатор не ухвалює жодного рішення особисто. Він лише через переговори і роз'яснення користі від певних поступок кожній стороні сприяє самостійному ухваленню сторонами певної домовленості, яку оформляють договором чи мировою угодою, якщо медіація відбувалася паралельно із судовим процесом. Суддя може пропонувати шляхи врегулювання спору й ухвалює рішення за наслідками проведення процедури врегулювання спору за участі судді.

Процедура врегулювання спору за участі судді як новий інститут процесуального права має максимально сприяти сторонам у стислі строки вирішити адміністративний спір, що виник між ними, не на підставі права, а в межах права (у межах позицій сторін) за допомогою спеціального кваліфікованого суб'єкта – судді, який здійснюватиме його врегулювання.

Позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати

позов на будь-якій стадії провадження у справі, зазначивши про це в заяві по суті справи або в окремій письмовій заяві. До ухвалення судового рішення у зв'язку з відмовою позивача від позову або визнанням позову відповідачем суд роз'яснює сторонам наслідки відповідних процесуальних дій, перевіряє, чи не обмежений представник відповідної сторони у повноваженнях на їх вчинення. Про ухвалення відмови від позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі часткової відмови позивача від позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог. У разі визнання позову відповідачем повністю або частково суд за наявності для того законних підстав ухвалює рішення про задоволення позову повністю або у відповідній частині вимог. Суд не приймає відмови від позову, визнання позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси. Суд не приймає відмову позивача від позову, визнання позову відповідачем у справі, в якій особу представляє її законний представник, якщо його дії суперечать інтересам особи, якою він представляє.

Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення. Умови примирення сторони викладають у заяві про примирення сторін. Заява про примирення сторін може бути викладена у формі єдиного документа, підписаного сторонами, або у формі окремих документів: заяви однієї сторони про умови примирення та письмової згоди іншої сторони з умовами примирення. До ухвалення судового рішення у зв'язку з примиренням сторін суд роз'яснює сторонам наслідки такого рішення, перевіряє, чи не обмежені представники сторін у праві вчинити відповідні дії. Умови

примирення сторін затверджуються ухвалою суду. Затверджуючи умови примирення сторін, суд цією самою ухвалою одночасно закриває провадження у справі. Суд постановляє ухвалу про відмову в затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд, якщо: 1) умови примирення суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; 2) одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє.

Ухвала про затвердження умов примирення виконується сторонами в порядку і строки, які нею визначені. Ухвала про затвердження умов примирення є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом.

У разі невиконання ухвали суду про затвердження умов примирення вона може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень.

3.10. Розгляд справи по суті⁴⁷⁰

3.10.1. Загальні положення

Завданням розгляду справи по суті стаття 192 Кодексу адміністративного судочинства визначає розгляд і вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат.

Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів від дня відкриття провадження у справі, а в разі продовження строку підготовчого провадження – не пізніше такого дня від дня закінчення такого строку.

Розгляд справи по суті має бути здійснений упродовж тридцяти днів від дня початку розгляду справи по суті. Інші, більш

⁴⁷⁰ Автори – Армаш Надія Олексіївна, доктор юридичних наук, доцент, заступниця директора відокремленого структурного підрозділу Державного підприємства «Інформаційні судові системи», «Центр судової експертизи та експертних досліджень», віце-президент із нормативно-правового напрямку та експертних досліджень у галузі права; Беззубов Дмитро Олександрович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Державного університету інфраструктури та технологій, Академік Міжнародної кадрової академії.

стислі строки встановлені у випадку розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження – упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі (ст. 258 КАСУ) та справ незначної складності – не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі (ст. 263 КАСУ).

Порушення процесуальних строків є підставою для застосування п. 2 ч. 1 статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким встановлено, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження в разі безпідставного затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи упродовж строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, а також за несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень.

Проте, як зазначається в Ухвалі Першої дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя № 2004/1дп/15–20 від 26.06.2020, визначальним чинником для встановлення дисциплінарним органом наявності в діях судді складу дисциплінарного проступку є очевидна безпідставність недотримання передбачених законом строків розгляду заяви, скарги чи справи. Недотримання таких строків не є безумовною ознакою складу дисциплінарного проступку судді.

Європейський суд із прав людини у своїй практиці виходить із того, що розумність тривалості судового провадження потрібно оцінювати у світлі обставин конкретної справи та враховуючи критерії, вироблені судом. Такими критеріями є: 1) складність справи, тобто, обставини і факти, що ґрунтуються на праві (законі) і тягнуть певні юридичні наслідки; 2) поведінка заявника; 3) поведінка державних органів; 4) перевантаження судової системи; 5) значущість для заявника питання, яке перебуває на розгляді суду, або особливе становище сторони у процесі (Рішення «Бараона проти Португалії», 1987 рік, «Хосце проти Нідерландів», 1998 рік; «Бухкольц проти Німеччини», 1981 рік; «Бочан проти України», 2007 рік)⁴⁷¹.

Провадження у справі на стадії її розгляду по суті зупиняється тільки з підстав, установлених пунктами 1–6 частини першої та

⁴⁷¹ <https://hcj.gov.ua/doc/doc/3604>

пунктами 1–3 частини другої статті 236 КАСУ:

- смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи, ліквідації суб'єкта владних повноважень, іншого органу, а також злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, – до встановлення правонаступника;

- потреби призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника;

- об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного провадження, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі; суд не може посылатися на об'єктивну неможливість розгляду справи у випадку, коли зібрані докази дозволяють встановити та оцінити обставини (факти), які є предметом судового розгляду;

- звернення обох сторін із клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;

- перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції;

- ухвалення рішення про врегулювання спору за участю судді – до припинення врегулювання спору за участю судді;

- захворювання учасника справи, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до одужання;

- перебування учасника справи в довгостроковому відраядженні, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до

повернення з відрадження;

- перебування учасника справи на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі – до припинення перебування на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі.

Відповідно до чинного законодавства, зокрема статті 194 КАСУ, розгляд справи відбувається в судовому засіданні. Про місце, дату і час судового засідання суд повідомляє учасників справи.

Під час розгляду справи по суті суд сприяє примиренню сторін. Частиною 5 статті 47 КАСУ сторонам надано право досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Учасник справи має право заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі учасники справи, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

Судове засідання здійснюється у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії в разі потреби можуть учинятися за межами приміщення суду.

У судовому засіданні можуть бути оголошені перерви в межах установлених строків розгляду справи, тривалість яких визначається відповідно до обставин, що їх викликали.

Перерва у зв'язку з неявкою учасника справи або його представника може бути оголошена тільки з підстав, визначених пунктами 1, 2, 5 частини другої статті 205 КАСУ:

- неявка в судове засідання учасника справи, щодо якого немає відомостей про вручення йому повідомлення про дату, час і місце судового засідання;
- перша неявка в судове засідання учасника справи, якого повідомлено про дату, час і місце судового засідання, якщо він повідомив про причини неявки, які судом визнано поважними;
- якщо суд визнає потрібним, щоб сторона, яка подала заяву про розгляд справи за її відсутності, дала особисті пояснення.

Іноді в судовій практиці виникають ситуації неявки, а іноді й повторної неявки сторін, що може свідчити про зловживання

процесуальними правами. Так, в Ухвалі Київського окружного адміністративного суду № 92071071 від 06.10.2020 вказано: «Європейський суд з прав людини у своїй прецедентній практиці виходить з того, що положення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному право подати до суду будь-який позов, що стосується його цивільних прав і обов'язків. Проте право на суд не є абсолютним і воно може бути піддане обмеженням, дозволеним за змістом, тому що право на доступ до суду за своєю природою потребує регулювання з боку держави. Право на доступ до суду за самою своєю природою потребує регулювання з боку держави та з боку держави може бути піддане обмеженням, зокрема через встановлення певної процедури розгляду справи».

Диспозитивність (від лат. *dispono* – «розпоряджаюся») – це надання особам, які беруть участь у справі, можливості вільно розпоряджатися своїми матеріальними та процесуальними правами на власний розсуд. Зміст принципу диспозитивності насамперед розкривається через положення, хто хоче здійснити свої права, має сам потурбуватися про це. Ці принципи надають кожному учаснику справи можливість самостійно розпоряджатися наданими йому законом процесуальними правами, зокрема і правом брати участь у судових засіданнях.

Із системного аналізу ст. ст. 2, 9, 44 КАСУ вбачається те, що законодавець безпосередньо пов'язує участь позивача в судових засіданнях з рухом судового процесу і дії суду у цьому контексті залежать від дій позивача. Неявка позивача в судові засідання є його волевиявленням, проявом дії принципу вільного розсуду, тому повторна неявка належним чином повідомленого позивача є конклюдентними діями, якими робиться заява про залишення позову без розгляду, а також є правовим наслідком нездійснення позивачем права брати участь у судовому засіданні. Таким чином законодавець передбачив баланс захисту прав як позивача, який повторно не з'явився у судові засідання, так і відповідача, який у зв'язку з такою неявкою вимушений витратити свої час та кошти.

Європейський суд з прав людини в Рішенні від 07 липня 1989 року у справі «Юніон Аліментарія проти Іспанії» зазначив, що заявник

зобов'язаний демонструвати готовність брати участь на всіх етапах розгляду, що стосуються безпосереднього його, утримуватися від використання прийомів, які пов'язані із зволіканням у розгляді справи, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для прискорення процедури слухання. Крім того, як наголошує в своїх рішеннях Європейський суд, позивач як сторона, яка задіяна в ході судового розгляду, зобов'язана з розумним інтервалом часу сама цікавитися провадженням у її справі, добросовісно користуватися належними їй процесуальними правами та неухильно виконувати процесуальні обов'язки (див. наприклад рішення Європейського суду прав людини у справі Каракуця проти України).

Отже, позивач має цікавитись ходом справи та результатами окремих судових засідань, використовувати засоби внутрішнього законодавства для прискорення процедури слухання (наприклад, розгляд справи в режимі відеоконференції в разі неможливості особистої явки до суду).

Згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Дії суду як особливого суб'єкта владних повноважень регламентовані процесуальним кодексом та не допускають аналогії закону чи аналогії права. Дискреція суду на обрання варіантів дій у випадку повторної неявки позивача в судові засідання, прямо передбачена в процесуальному законі.

Залишення позову без розгляду є негативним правовим наслідком для заявника у випадку зловживання ним своїми процесуальними правами, що сприяє швидкому розгляду справи.

Обов'язок швидкого здійснення правосуддя покладається насамперед на відповідні державні судові органи. Розумність тривалості судового провадження оцінюється залежно від обставин справи та з огляду на складність справи, поведінки сторін, предмету спору. Нездатність суду ефективно протидіяти недобросовісно створюваним учасниками справи перепонам для руху справи є порушенням ч. 1 ст. 6 даної Конвенції (рішення Європейського суду з прав людини

від 08.11.2005 року у справі «Смірнова проти України»).

Європейський суд із прав людини у своїй практиці також висловлював правову позицію про те, що обмеження доступу до суду з метою запобігання зловживанню процесуальними засобами також загалом може визнаватися таким, що має легітимну мету (Рішення Європейського суду з прав людини у справі Моннелл і Морріс проти Сполученого королівства.)

Відповідно до Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ від 17.10.2014 № 11 Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення недотримання строків розгляду цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення порушує конституційне право на судовий захист, гарантований статтею 55 Конституції України, і негативно впливає на ефективність правосуддя та на авторитет судової влади. Перебіг строків судового розгляду у цивільних справах починається з часу надходження позовної заяви до суду, а закінчується ухваленням остаточного рішення у справі, якщо воно не на користь особи (справа «Скопелліті проти Італії» від 23 листопада 1993 року) або виконанням рішення, ухваленного на користь особи (справа «Папахелас проти Греції» від 25 березня 1999 року).

Відтак суд зобов'язаний присікати недобросовісні дії позивача та залишати позов без розгляду в разі повторної неявки належно повідомленого позивача, від якого не надійшло заяви про розгляд справи без його участі. Зазначене також забезпечує дотримання судом строків розгляду справи та балансу інтересів сторін спору, зокрема інтереси відповідача.

Відповідно до статті 195 КАСУ учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судові засідання визнана судом обов'язковою.

Для того, щоб скористатися такою можливістю, учасник

справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи.

Учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та електронного підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів). Використовувані судом і учасниками судового процесу технічні засоби і технології мають забезпечувати належну якість зображення та звуку, а також інформаційну безпеку. Учасникам судового процесу має бути забезпечена можливість чути та бачити хід судового засідання, ставити запитання й отримувати відповіді, здійснювати інші процесуальні права та обов'язки.

Під час карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Підтвердження особи учасника справи здійснюється із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то у порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України. Ризики технічної неможливості участі у відеоконференції поза межами приміщення суду, переривання зв'язку тощо несе учасник справи, який подав відповідну заяву.

Суд може постановити ухвалу про участь учасника справи в судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду, визначеному судом. Свідок, перекладач, спеціаліст, експерт можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції *виключно в приміщенні суду*.

У клопотанні про участь у судовому засіданні в режимі відеокон-

ференції в приміщенні суду в обов'язковому порядку зазначається суд, в якому потрібно забезпечити її проведення. Таке клопотання може бути подано не пізніше як за п'ять днів до відповідного судового засідання.

Копія ухвали про участь особи в судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду негайно надсилається до суду, який зобов'язаний організувати її виконання, та особі, яка братиме участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Суд, який забезпечує проведення відеоконференції, перевіряє явку й установлює особи тих, хто з'явився, а також перевіряє повноваження представників.

Відеоконференція, у якій беруть участь учасники справи, фіксується судом, який розглядає справу, за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Відео- та звукозапис відеоконференції зберігається в матеріалах справи.

При одноособовому розгляді справи суддя, який розглядає справу, є **головою в судовому засіданні**. При колегіальному розгляді справи головою в судовому засіданні є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час розподілу справи.

Голова в судовому засіданні відповідно до завдання адміністративного судочинства:

- керує ходом судового засідання;
- забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків;
- спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи;
- уживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку;
- розглядає скарги на дії чи бездіяльність судового розпорядника стосовно виконання покладених на нього обов'язків, про що зазначається в протоколі судового засідання.

Учасники судового процесу та інші присутні у судовому засіданні

особи звертаються до суду словами «Ваша честь».

Стаття 198 КАСУ визначає обов'язки осіб, присутніх у залі судового засідання:

- особи, присутні в залі судового засідання, мають встати, коли входить і виходить суд. Рішення суду особи, присутні в залі, заслуховують стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, показання, висновки, консультації тощо стоячи;
- відступ від вимог, установлених частиною першою цієї статті, допускається з дозволу голови;
- учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження голови, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил;
- учасники справи передають документи та інші матеріали голові через судового розпорядника.

За виявлення неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, встановленої законом. Питання про притягнення учасника справи або іншої особи, присутньої в залі судового засідання, до відповідальності за виявлення неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення правопорушення, для чого в судовому засіданні з розгляду справи оголошується перерва, або після закінчення судового засідання.

Так, за змістом Рекомендацій щодо притягнення до відповідальності за неповагу до суду (схвалені Рішенням Ради суддів України від «26» жовтня 2018 року № 62)⁴⁷²: повага до суду є чинником належного функціонування правової держави. Закон вимагає від учасників процесу або присутніх у судовому засіданні осіб, наявність поваги до суду як одного із інститутів державної влади. За останні роки в Україні все більш набуває свого поширення публічна демонстрація такої форми правового нігілізму як виявлення неповаги до суддів та суду зокрема. Розповсюдженість означеного негативного явища зумовлює неможливість виконання судовою владою

⁴⁷² <http://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-62-vid-26102018-p-63bd70aa9b.pdf>

своїх функцій у повному обсязі, адже в результаті вчинення діянь, що посягають на авторитет судової влади, фактично нівелюється принцип всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи будь-якої категорії. У загальному підсумку поширення виявлення неповаги до суду, уникнення винними особами юридичної відповідальності за чинення такого правопорушення, відсутність забезпечення приміщень судів належною охороною призводить до невиконання українською державою своїх зобов'язань щодо забезпечення права на справедливий суд, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Конституція України у статті 129 прямо передбачає, що за неповагу до суду й судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності. Зазначена конституційна норма в повному обсязі кореспондується із вимогами статті 50 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до змісту якої прояв неповаги до суду чи судді з боку осіб, які є учасниками процесу або присутні в судовому засіданні, тягне за собою відповідальність, установлену законом.

У кожному випадку, коли буде встановлено, що особа вчинила умисні дії, які свідчать про неповагу до суду, потрібно вирішувати питання про притягнення винних до відповідальності за статтею 185³ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Жоден випадок виявлення неповаги до суду не має залишатись без належного реагування суддів.

Адміністративна відповідальність за виявлення неповаги до суду передбачена статтею 185³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Диспозиція цієї статті до об'єктивної сторони зазначеного правопорушення відносить такі діяння:

- злісне ухилення від явки в суд свідка, позивача, відповідача, експерта, перекладача;
- непідкорення зазначених осіб та інших громадян розпорядженню голови;
- порушення порядку під час судового засідання;
- учинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду

або встановлених у суді правил;

– невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства;

Таким чином, у разі вчинення будь-яких із вищеперелічених дій суд зобов'язаний ініціювати провадження у справі про адміністративне правопорушення.

За загальним правилом таке провадження у судах загальної юрисдикції буде мати такі стадії:

- порушення справи про адміністративне правопорушення;
- розгляд такої справи про адміністративне правопорушення;
- виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення.

3.10.2. Відкриття розгляду справи по суті

У призначений для розгляду справи час голова відкриває судові засідання та оголошує, яка справа розглядається.

Секретар судового засідання доповідає суду, хто з викликаних у справі осіб з'явився в судові засідання, хто з учасників справи бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, чи повідомлено тих учасників справи, хто не з'явився, про дату, час і місце судового засідання в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Голова оголошує судові засідання відкритим. З цього розпочинається розгляд справи по суті. Відповідно до статті 201 КАСУ свідки видаляються із зали судового засідання у відведені для цього приміщення без можливості ознайомлення з ходом судового засідання. Судовий розпорядник вживає заходів для того, щоб свідки, які допитані судом, не спілкувалися з тими, яких суд ще не допитав.

Насамперед у разі залучення **перекладача** Голова встановлює його особу відповідно до статті 200 КАСУ. *Перекладачем* є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої потрібне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою

спілкування з глухими, німими чи глухонімими.

Перекладачеві роз'яснюються його права та обов'язки, установлені статтею 71 КАСУ, зокрема це:

- право відмовитися від участі в адміністративному судочинстві, якщо він не володіє мовою в обсязі, потрібному для перекладу;
- право ставити питання з метою уточнення перекладу;
- право на оплату виконаної роботи;
- право на компенсацію витрат, пов'язаних із викликом до суду;
- може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції за відсутності заперечень учасників справи;
- обов'язок з'являтися до суду за його викликом;
- здійснювати повний і правильний переклад;
- посвідчувати правильність перекладу своїм підписом на процесуальних документах, що вручаються сторонам у перекладі на їх рідну мову або мову, якою вони володіють.

Перекладач попереджається під розписку про кримінальну відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків:

Голова приводить перекладача до присяги. Присяга проголошується перекладачем усно, після чого він підписує її текст. Підписаний перекладачем текст присяги й розписка приєднуються до справи. Текст присяги закріплений статтею 200 КАСУ:

«Я, (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю сумлінно виконувати обов'язки перекладача, використовуючи всі свої професійні можливості».

Як слушно зазначається Р. Савчуком⁴⁷³, « На цьому етапі розгляду справи по суті основною формою діяльності перекладача здебільшого є усний послідовний переклад усіх процесуальних дій». Далі автор, узагальнюючи існуючі дослідження робить висновок про обов'язок головуєчого у справі: 1) створювати в судовому засіданні потрібні умови для здійснення якісного перекладу; 2) вживати всіх заходів, щоб перекладач мав реальну можливість перекладати повно і точно все, що відбувається в суді; 3) стежити за тим, щоб в кожному випадку перекладачу було надано достатньо часу для здійснення

⁴⁷³ Савчук Р. Участь перекладача під час розгляду адміністративної справи по суті. *Адміністративне право і процес*. № 9, 2020 <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/9/26.pdf>

точного і повного перекладу; 4) у процесі розгляду справи по суті з'ясовувати в особи, яка користується послугами перекладача, чи зрозумілий їй переклад; 5) звертати увагу перекладача на дослівний переклад інформації про обставини, що мають істотне значення для справи; 6) не обмежуватися в процесі розгляду справи по суті тільки перекладом в усній формі, а якщо виникають труднощі у здійсненні повного і точного перекладу оголошуваних документів, замінювати її письмовою.

Наступні кроки Голови в судовому засіданні:

- установлює особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряє повноваження посадових і службових осіб, їхніх представників;

- оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз'яснює учасникам справи, які прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи;

- з'ясовує обізнаність учасників справи з їхніми правами та обов'язками та роз'яснює їх у разі потреби;

- з'ясовує відповідно до статті 204 КАСУ, чи мають учасники справи заяви чи клопотання, пов'язані з розглядом справи, які не були заявлені з поважних причин у підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом, та вирішує їх після заслуховування думки інших присутніх у судовому засіданні учасників справи. При цьому Суд залишає без розгляду заяви та клопотання, які без поважних причин не були заявлені в підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом.

Неявка в судове засідання будь-якого учасника справи за умови, що його належним чином повідомлено про дату, час і місце цього засідання, не перешкоджає розгляду справи по суті, крім випадків, визначених цією статтею. Викликати позивача або відповідача для особистих пояснень можна й тоді, коли у справі беруть участь їхні представники.

Суд відкладає розгляд справи в судовому засіданні в межах встановленого цим Кодексом строку з таких підстав:

- 1) неявка в судове засідання учасника справи, щодо якого немає відомостей про вручення йому повідомлення про дату, час і місце

судового засідання;

2) перша неявка в судове засідання учасника справи, якого повідомлено про дату, час і місце судового засідання, якщо він повідомив про причини неявки, які судом визнано поважними;

3) виникнення технічних проблем, що унеможливлюють участь особи в судовому засіданні в режимі відеоконференції, крім випадків, коли відповідно до цього Кодексу судове засідання може відбутися без участі такої особи;

4) потреба витребування нових доказів у випадку, коли учасник справи обґрунтував неможливість заявлення відповідного клопотання в межах підготовчого провадження;

5) якщо суд визнає потрібним, щоб сторона, яка подала заяву про розгляд справи за її відсутності, дала особисті пояснення.

Якщо учасник справи або його представник були належним чином повідомлені про судове засідання, суд за клопотанням сторони та з урахуванням обставин справи розглядає справу за відсутності такого учасника справи у разі:

- неявки в судове засідання учасника справи (його представника) без поважних причин або без повідомлення причин неявки;

- повторної неявки в судове засідання учасника справи (його представника), незалежно від причин неявки;

- неявки представника в судове засідання, якщо в судове засідання з'явилася особа, яку він представляє, або інший її представник;

- неявки в судове засідання учасника справи, якщо з'явився його представник, крім випадків, коли суд визнав явку учасника справи обов'язковою.

У разі повторної неявки повідомленого належним чином відповідача в судове засідання суд вирішує справу на підставі наявних у ній доказів.

У разі неявки позивача в судове засідання без поважних причин або неповідомлення ним про причини неявки, якщо від нього не надійшла заява про розгляд справи за його відсутності, суд залишає позовну заяву без розгляду, якщо неявка перешкоджає розгляду справи. Якщо відповідач наполягає на розгляді справи по суті, справа

розглядається на підставі наявних у ній доказів. До позивача, який не є суб'єктом владних повноважень, положення цієї частини застосовуються лише в разі повторної неявки.

Важливо: наслідки, визначені частинами третьою та п'ятою статті 205 КАСУ, настають і в разі, якщо учасник справи (його представник) залишить залу судового засідання.

У разі розгляду справи за відсутності позивача або відповідача суддя-доповідач оголошує стислий зміст позовної заяви або відзиву відповідно.

Про відкладення розгляду справи постановляється ухвала. Якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, визначених цією статтею, але всі учасники справи не з'явилися у судове засідання, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу в письмовому провадженні в разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта.

Якщо в судове засідання не з'явилися свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, відповідно до статті 206 КАСУ, суд заслуховує думку учасників справи про можливість продовження судового розгляду справи за відсутності свідка, експерта, спеціаліста, перекладача, які не з'явилися, та постановляє ухвалу про продовження судового розгляду або про відкладення розгляду справи. Одночасно суд вирішує питання про відповідальність особи, яка не з'явилася.

У разі залучення **експерта** Голова в судовому засіданні роз'яснює експерту його права та обов'язки, установлені статтею 68 Кодексу адміністративного судочинства України.

Права:

- 1) ознайомлюватися з матеріалами справи;
- 2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів і зразків, якщо експертиза призначена судом;
- 3) викладати у висновку експерта виявлені в ході проведення експертизи факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були поставлені питання;
- 4) бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета і об'єктів дослідження;
- 5) для цілей проведення експертизи заявляти клопотання про

опитування учасників справи та свідків;

6) користуватися іншими правами, що надані Законом України «Про судову експертизу»;

7) на оплату виконаної роботи;

8) на компенсацію витрат, пов'язаних із проведенням експертизи й викликом до суду;

9) може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції за відсутності заперечень учасників справи;

10) призначений судом експерт може відмовитися від надання висновку, якщо наданих на його запит матеріалів не достатньо для виконання покладених на нього обов'язків. Заява про відмову має бути вмотивованою.

Обов'язки:

1) дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому питання.

2) з'явитися до суду за викликом суду та роз'яснити свій висновок і відповісти на питання суду та учасників справи. експерт.

3) не має права передоручати проведення експертизи іншій особі.

Голова попереджає експерта під розписку про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок та за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків та приводить експерта до присяги. Текст присяги закріплено у статті 207 КАСУ:

«Я, (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю сумлінно виконувати обов'язки експерта, використовуючи всі свої професійні можливості».

Присяга проголошується експертом усно, після чого він підписує текст присяги. Дія присяги поширюється і на ті випадки, коли висновок був складений до її проголошення. Підписаний експертом текст присяги та розписка приєднуються до справи.

При цьому експертам, які працюють у державних експертних установах, роз'яснення прав і обов'язків експерта та приведення його до присяги здійснюються керівником експертної установи під час призначення особи на посаду та присвоєння кваліфікації судового експерта. Засвідчені печаткою експертної установи копії тексту присяги і розписки про ознайомлення з правами та обов'язками екс-

перта і про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок, за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків подаються на вимогу суду.

У разі залучення **спеціаліста** Голова в судовому засіданні в порядку ст. 208 КАСУ роз'яснює йому права та обов'язки, встановлені ст. 70 КАСУ:

права:

- знати мету свого виклику до суду;
- відмовитися від участі у судовому процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями та навичками;
- звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів;
- право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних із викликом до суду;
- брати участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції за відсутності заперечень учасників справи;

обов'язки:

- з'явитися до суду за його викликом;
- відповідати на поставлені судом питання;
- надавати консультації та роз'яснення, у разі потреби надавати суду іншу технічну допомогу.

3.10.3. З'ясування обставин справи та дослідження доказів

З'ясування обставин справи та дослідження доказів має чітко визначений § 3 глави 6 Кодексу адміністративного судочинства України алгоритм, відступлення від якого матиме наслідком скасування рішення у справі вищою інстанцією.

Суд заслуховує вступне слово позивача та третьої особи, яка бере участь на його стороні, відповідача та третьої особи, яка бере участь на його стороні, а також інших учасників справи.

У вступному слові учасники справи в усній формі стисло викладають зміст і підстави своїх вимог і заперечень щодо предмета позову, дають потрібні пояснення щодо них.

Якщо разом зі стороною, третьою особою у справі беруть участь

їхні представники, суд після сторони, третьої особи заслуховує їхніх представників. За клопотанням сторони, третьої особи виступати зі вступним словом може тільки представник. Суд може зобов'язати учасника справи визначити, чи буде надавати пояснення тільки такий учасник чи тільки його представник.

Якщо в справі заявлено кілька вимог, суд може зобов'язати сторони та інших учасників справи дати окремо пояснення щодо кожної з них.

Учасники справи з дозволу голови можуть ставити питання один одному. Питання ставляться в такій черговості:

1) *позивачу* та (або) особі, яка звернулася до суду в інтересах іншої особи, – відповідач, третя особа, яка бере участь на стороні відповідача, інші учасники справи;

2) *відповідачу* – позивач та (або) особа, яка звернулася до суду в інтересах іншої особи, третя особа, яка бере участь у справі на стороні позивача, інші учасники справи;

3) *іншим учасникам справи* – позивач та (або) особа, яка звернулася до суду в інтересах іншої особи, третя особа, яка бере участь на стороні позивача, відповідач, третя особа, яка бере участь на стороні відповідача, інші учасники справи.

Голова з власної ініціативи або за усним клопотанням учасника справи може зняти питання, що не стосуються предмета спору, поставити питання учаснику судового процесу.

Якщо сторони й інші учасники судового процесу висловлюються не чітко або з їхніх слів не можна дійти висновку про те, визнають вони обставини чи заперечують проти них, суд може зажадати від цих осіб конкретної відповіді «так» чи «ні».

Порядок з'ясування обставин справи окреслений в ст. 210 КАСУ. Зокрема, суд, заслухавши вступне слово учасників справи, з'ясовує обставини, на які учасники справи посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та досліджує в порядку, визначеному в підготовчому засіданні у справі, докази, якими вони обґрунтовуються.

Постановою Верховного Суду від 31 березня 2020 року у справі № 826/26222/15 (адміністративне провадження № К/9901/29427/18) колегія суддів вказала, що одним із принципів адміністратив-

ного судочинства є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, зміст якого зобов'язує адміністративний суд до активної ролі в судовому засіданні. Викладене в сукупності дає підстави для висновку про недотримання судом принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи під час дослідження зібраних у справі доказів, унеможлиблюють встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. Таким чином, ураховуючи наведене, ВС дійшов висновку, що недотримання судом принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи під час дослідження зібраних у справі доказів унеможлиблює встановлення фактичних обставин для правильного її вирішення.

Відповідно до частин 4 ст. 9 КАС України суд уживає визначених законом заходів, потрібних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Тобто суд має запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

При цьому судом вирішується питання про відкладення розгляду справи для зібрання та подання необхідних доказів. Так, Постановою КАС ВС від 18.06.2021 № 812/1926/17 (К/9901/50346/18) зазначено: «Колегія суддів підтримує висновок суду апеляційної інстанції, що збір доказів з метою всебічного розгляду справи є прямим обов'язком суду. Відкладення розгляду справи з метою отримання доказів не є процесуальним порушенням і не може бути підставою для скасування судового рішення як в апеляційному так і в касаційному порядку».

Відповідно до ст. 72 КАС України доказами в адміністративному судочинстві є будь-які ці, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Частиною 2 ст. 74 КАС України встановлено, що обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування.

З урахуванням змісту спірних правовідносин, обставин справи

і зібраних у справі доказів суд під час розгляду справи по суті може змінити порядок з'ясування обставин справи та порядок дослідження доказів, про що зазначається у протоколі судового засідання.

Основні засади дослідження доказів визначено у ст. 211 КАСУ. Дослідження доказів – це процес отримання від них інформації та осмислення її стосовно конкретної справи з метою встановлення наявності зв'язку з певною подією. Дослідження передбачає:

- аналіз та перевірку змісту доказів;
- перевірку існування фактів через пошуку нових доказів, що заперечують чи підтверджують те, що вже є;
- встановлення вірогідності доказів з іншими у цій справі;
- аналіз допустимості доказів.

У практиці адміністративного судочинства при дослідженні доказів застосовується доктрина про «плоди отруйного дерева», сформульована Європейським судом із прав людини у справах «Гефген проти Німеччини», «Нечипорук і Йонкало проти України», «Яременко проти України», відповідно до якої *якщо джерело доказів є неналежним, то всі докази, отримані з цих джерел, будуть такими ж*. Докази, отримані з порушенням встановленого порядку, призводять до несправедливості процесу загалом, незалежно від їх доказової сили.

Зазначена доктрина передбачає оцінювання не лише кожного засобу доказування автономно, а і всього ланцюжка безпосередньо пов'язаних між собою доказів, з яких одні впливають з інших і є похідними від них. Критерієм віднесення доказів до «плодів отруєного дерева» є наявність достатніх підстав вважати, що відповідні відомості не були б отримані за відсутності інформації, одержаної незаконно⁴⁷⁴.

Як зазначає В. Бевзенко, «особливістю національного адміністративного процесу є те, що доказування в адміністративній справі «урівноважене» дією двох принципів адміністративного судочинства. Перший принцип – змагальність сторін, він полягає в тому, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійсню-

⁴⁷⁴ Постанова Касаційного адміністративного суду від 04 червня 2020 року у справі № 826/24815/15 (адміністративне провадження № К/9901/32327/19). <http://od.reyestr.court.gov.ua/files/44/e33d6bc7c943c256db3b63afc67e4e29.rtf>

ється на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості (ч. 1 ст. 9 КАС України). Другий – офіційне з'ясування всіх обставин у справі, за яким адміністративний суд вживає визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи»⁴⁷⁵.

1. Кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 78 цього Кодексу.

2. 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.

У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

У справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», іншою особою обов'язку доказування, що ухвалені рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача.

В адміністративних справах, визначених частиною першою статті 266⁻¹ цього Кодексу, обов'язок доказування шкоди, заподіяної протиправними (незаконними) індивідуальними актами Націо-

⁴⁷⁵ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bevzenko.pdf

нального банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішеннями Кабінету Міністрів України, покладається на позивача.

Докази суду надають учасники справи. Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених цим Кодексом.

Суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посиляється, суд вирішує справу на підставі наявних доказів.

Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази.

Особливості визначення шкоди, заподіяної протиправними (незаконними) індивідуальними актами та/або рішеннями, зазначеними у частині першій статті 266⁻¹ цього Кодексу, встановлюються Законом України «Про банки і банківську діяльність» і Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення. Речові, письмові й електронні докази оглядаються в судовому засіданні, за винятком випадків, визначених цим Кодексом, і пред'являються учасникам справи за їхнім клопотанням, а в разі потреби – також свідкам, експертам, спеціалістам. Відтворення аудіо- і відеозапису здійснюється в судовому засіданні або в іншому приміщенні, спеціально обладнаному для цього.

Учасники справи можуть давати свої пояснення з приводу письмових, речових і електронних доказів або протоколів їх огляду, ставити питання експертам. Першою ставить питання особа, за клопо-

танням якої було викликано експерта.

Дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи (докази в адміністративному судочинстві), установлюються такими засобами (ч. ч. 1, 2 ст. 72 КАС України)⁴⁷⁶:

- 1) показаннями свідків (ст. 91 КАС України);
- 2) письмовими доказами (ст. 94 КАС України);
- 3) електронними доказами (ст. 99 КАС України);
- 4) речовими доказами (ст. 96 КАС України);
- 5) висновками експертів (ст.ст. 101, 112 КАС України).

Порядок установлення наявності або відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи за допомогою *дослідження показань свідка* визначено статтею 91 КАСУ,

Показаннями свідка є повідомлення про відомі йому обставини, які мають значення для справи. Не є доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини.

Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи мають бути також допитані. За відсутності можливості допитати особу, яка надала первинне повідомлення, показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами цього Кодексу.

Кожний свідок допитується окремо. Свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати в залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник уживає заходів, щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, кого суд не допитав.

Перед допитом свідка голова в судовому засіданні встановлює його особу, вік, рід занять, місце проживання, відношення до справи і стосунки зі сторонами та іншими учасниками справи, роз'яснює його права та обов'язки, встановлені статтею 65 цього Кодексу, з'ясовує, чи не відмовляється він з підстав, установлених законом, від

⁴⁷⁶ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bevzenko.pdf

давання показань, і під розписку попереджає його про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиві показання і відмову від давання показань.

Якщо перешкод для допиту свідка не встановлено, голова в судовому засіданні приводить його до присяги. Присяга проголошується свідком усно, після чого він підписує текст присяги. Підписаний свідком текст присяги та розписка приєднуються до справи. Тест присяги закріплений ч. 4 ст. 212 КАСУ:

«Я, (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю говорити правду, нічого не приховуючи і не спотворюючи».

Допит свідка починається з пропозиції голови в судовому засіданні розповісти все, що йому відомо в цій справі, після чого першою йому ставить питання особа, за клопотанням якої викликано свідка, а потім – інші учасники справи.

Свідок, даючи показання, може користуватися записами лише в тих випадках, якщо його показання пов'язані з будь-якими обчисленнями та іншими даними, які важко зберегти в пам'яті. Ці записи подаються суду й учасникам справи і можуть бути приєднані до справи за ухвалою суду.

Голова в судовому засіданні та інші судді можуть ставити свідкові питання в будь-який час його допиту. Голова та інші судді мають право з'ясовувати сутність відповідей свідка на питання учасників справи, а також ставити питання свідку після закінчення його допиту учасниками справи. Голова має право за заявою учасників справи знімати питання, поставлені свідку, якщо вони за змістом ображають честь чи гідність особи, є навідними або не стосуються предмета спору.

Допитаний свідок залишається в залі судового засідання до закінчення розгляду справи. Суд може дозволити такому свідку залишити залу судового засідання до закінчення розгляду справи за згодою сторін. Свідок може бути допитаний повторно в тому самому або такому судовому засіданні за його клопотанням, за клопотанням учасників справи або з ініціативи суду. Під час дослідження інших доказів свідкам можуть ставити питання сторони, інші учасники справи, а також суд.

Суд може призначити одночасний допит двох чи більше свідків

для з'ясування причин розбіжностей в їхніх показаннях.

Свідок, який не може прийти в судове засідання внаслідок хвороби, старості, інвалідності або з інших поважних причин, допитується судом за місцем його проживання (перебування).

Особливості допиту малолітніх і неповнолітніх свідків визначено статтею 214 КАСУ.

Допит малолітніх і, за розсудом суду, неповнолітніх свідків здійснюється в присутності педагога або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі.

Свідкам, які не досягли шістнадцятирічного віку, голова роз'яснює обов'язок дати правдиві показання, не попереджуючи про відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання, і не приводить їх до присяги.

Особи, які присутні на допиті (педагог або один з батьків, усиновлювач, опікун, піклувальник), можуть з дозволу суду ставити свідкові питання, а також висловлювати свою думку стосовно особи свідка, змісту його показань.

У виняткових випадках, коли це потрібно для об'єктивного з'ясування обставин справи, на час допиту осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку, із зали судового засідання за ухвалою суду може бути видалений той чи інший учасник справи. Після його повернення до зали судового засідання голова повідомляє його про показання цього свідка і надає можливість ставити йому питання.

Показання свідків, зібраних за судовими дорученнями в порядку забезпечення доказів під час допиту їх за місцем проживання, при відкладенні розгляду справи або надані ними в судовому засіданні, в якому було ухвалено скасоване рішення, мають бути відтворені й досліджені в судовому засіданні, в якому постановлено рішення, якщо участь цих свідків у новому судовому засіданні виявилася неможливою. Учасники справи мають право висловити своє ставлення до цих показань і дати щодо них свої пояснення.

Допит сторін, третіх осіб, їхніх представників як свідків, у разі, якщо вони заявляють, що факти, які мають значення для справи, їм відомі особисто, здійснюється згідно з процедурою, визначеною статтями 212–214 КАСУ (ст. 216 КАСУ). Процедура дослідження пись-

мових доказів визначена статтею 217 КАСУ.

Письмовими доказами є документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору. Письмові докази, зокрема протоколи їх огляду, складені за судовим дорученням або в порядку забезпечення доказів, за клопотанням учасника справи пред'являються йому для ознайомлення, а в разі потреби – також свідкам, експертам, спеціалістам чи перекладачам або оголошуються в судовому засіданні.

В адміністративному судочинстві виділяють такі характерні ознаки письмових доказів:

- відомості про факти закріплюються на матеріальних предметах у письмовій формі певними знаками (букви, цифри, ієрогліфи тощо);
- матеріальні предмети, як правило, здатні зберігати письмову інформацію тривалий час; виникнення письмових доказів, як правило, до судового процесу.

В оцінюванні судом письмових доказів останньому потрібно перевіряти чи письмові докази містять відомості, які мають значення для справи, чи повноважна особа в межах своєї компетенції виготовила такий документ, чи відповідає та не суперечить він чинному законодавству тощо. Документ в адміністративному процесі потрібно визначити як матеріальний об'єкт, форма якого відповідає чинному законодавству, а зміст містить відомості про обставини, що мають значення для правильного вирішення справи⁴⁷⁷.

Учасники справи можуть ставити питання свідкам, експертам, спеціалістам з приводу письмових доказів. Зміст особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції фізичних осіб може бути досліджений у відкритому судовому засіданні або оголошений за клопотанням учасника справи лише за згодою осіб, визначених Цивільним кодексом України.

Порядок дослідження речових та електронних доказів визначено статтею 219 КАСУ.

Речовими доказами відповідно до ст. 96 КАСУ є предмети матеріаль-

⁴⁷⁷ Колпаков В., Гордєєв В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2-х книгах. Книга 1. Харків: Харків юридичний, 2011. 352 с.

ного світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для справи.

Відповідно до ст. 99 КАСУ *електронними доказами* є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися зокрема на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема в мережі Інтернет).

Електронні докази подаються в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги». Може бути визначено інший порядок засвідчення електронної копії електронного доказу.

Учасники справи мають право подавати електронні докази в паперових копіях, посвідчених у порядку, визначеному законом. Паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом. Учасник справи, який подає копію електронного доказу, має зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу.

Якщо подано копію (паперову копію) електронного доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал електронного доказу. Якщо оригінал електронного доказу не подано, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги.

Речові та електронні докази оглядаються судом, а також подаються для ознайомлення учасникам справи, а в разі потреби – також експертам, спеціалістам і свідкам. Особи, яким подані для ознайомлення речові та електронні докази, можуть звернути увагу суду на певні обставини, пов'язані з доказом та його оглядом.

Протоколи огляду речових та електронних доказів, складені

в порядку забезпечення доказів, виконання судового доручення або за результатами огляду доказів на місці, за клопотанням учасника справи оголошуються в судовому засіданні. Учасники справи можуть дати свої пояснення з приводу цих протоколів.

Учасники справи можуть ставити питання з приводу речових та електронних доказів експертам, спеціалістам, свідкам, які їх оглядали. Електронні письмові документи досліджуються в порядку, передбаченому для дослідження письмових доказів.

До переліку електронних доказів входять фотографії, відео- та звукозаписи, веб-сайти (їх сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інша інформація, навіть якщо вона не може бути сприйнята людиною безпосередньо. Такі дані можуть зберігатися на картах пам'яті, мобільних телефонах, а також серверах, системах резервного копіювання, флешках, дискетах тощо. Тобто отримання судом електронного доказу нерозривно пов'язано з носієм, хоча при цьому перелік таких носіїв не є вичерпним.

Відтворення звукозапису й демонстрація відеозапису здійснюються в залі судового засідання або іншому спеціально обладнаному для цього приміщенні з відображенням у протоколі судового засідання основних технічних характеристик обладнання та носіїв інформації і зазначенням часу відтворення (демонстрації). Після цього суд заслуховує пояснення учасників справи.

У разі потреби відтворення звукозапису й демонстрація відеозапису можуть бути повторені повністю або в певній частині. З метою з'ясування відомостей, що містяться у звуко- і відеозаписах, судом може бути залучено спеціаліста.

Під час дослідження звуко- чи відеозапису особистого характеру застосовуються правила Кодексу адміністративного судочинства України щодо дослідження змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції.

Порядок дослідження висновку експерта визначено статтею 221 Кодексу адміністративного судочинства. Висновок експерта за клопотанням учасника справи оголошується в судовому засіданні. Для роз'яснення й доповнення висновку експерта учасники справи,

а також суд можуть поставити експерту питання. Першими ставлять питання експертові особа, яка викликала експерта, та її представник, а потім інші учасники справи. Якщо експертизу призначено за клопотанням обох сторін, першими ставлять питання експертові позивач і його представник. Голова в судовому засіданні та інші судді можуть ставити експертові питання в будь-який час дослідження висновку експерта. Викладені письмово й підписані пояснення експерта приєднуються до справи.

Форма та зміст висновку експерта визначено Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень (затверджені Наказом Міністерства юстиції України № 53/5 від 08.10.1998)

Висновок експерта складається з обов'язковим зазначенням його реквізитів (найменування документа, дати та номеру складання висновку, категорії експертизи – додаткова, повторна, комісійна, комплексна, виду експертизи – за галуззю знань, трьох частин – вступної (вступ), дослідницької (дослідження) та заключної (висновки)).

У вступній частині висновку експерта зазначаються:

- дата надходження документа про призначення експертизи (залучення експерта);
- найменування експертної установи та/або ім'я, прізвище, по батькові експерта;
- документ про призначення експертизи (залучення експерта), його найменування і дата складання, найменування органу та/або посада і прізвище особи, який (яка) призначив (ла) експертизу (залучив (ла) експерта);
- справа, за якою вона призначена (кримінальна, про адміністративне правопорушення, цивільна, господарська, адміністративна тощо, номер справи), або стаття закону, якою передбачено надання висновку експерта;
- перелік об'єктів, що підлягають дослідженню, та зразків (у разі надходження);
- відомості про надані матеріали (зокрема вид (назва) матеріа-

лів (документів) та кількість аркушів);

- спосіб доставки та вид упаковки досліджуваних об'єктів із зазначенням у необхідних випадках відомостей про те, чи впливав спосіб упаковки на їх збереженість;

- запис про відповідність матеріалів та об'єктів, що надійшли до експертної установи (експерта), матеріалам, зазначеним у документі про призначення експертизи (залучення експерта);

- перелік питань (дослівно у формулюванні документа про призначення експертизи (залучення експерта)), які поставлено на вирішення експертизи; якщо питання сформульовано неясно або його редакція не відповідає рекомендаціям, але зміст завдання експертові зрозумілий, то після наведення питання в редакції документа про призначення експертизи (залучення експерта) він може дати відповідні роз'яснення і викласти питання в редакції, що відповідає зазначеним рекомендаціям; якщо поставлено декілька питань, експерт має право згрупувати їх і викласти в послідовності, яка забезпечує найдоцільніший порядок дослідження; якщо деякі питання, що містяться у документі про призначення експертизи (залучення експерта), вирішувались при проведенні експертиз різних видів, – відомості (експертна установа, номер та дата висновку) про дані експертизи; якщо питання, які поставлені на вирішення експертизи, доцільно вирішувати в іншому порядку, ніж той, що визначений у документі про призначення експертизи (залучення експерта), – зазначається, у якому порядку вирішуватимуться ці питання;

- питання, які вирішуються експертом у порядку експертної ініціативи (якщо таке розглядалось);

- дані про експерта (експертів): прізвище, ім'я та по батькові, посада, клас судового експерта, науковий ступінь та вчене звання, освіта, освітньо-кваліфікаційний рівень, експертна спеціальність, стаж експертної роботи, дата та номер видачі свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта, ким видано та строк дії;

- попередження (обізнаність) експерта про кримінальну відповідальність за надання завідомо неправдивого висновку за статтею 384 Кримінального кодексу України або за відмову від надання

висновку за статтею 385 Кримінального кодексу України;

- інформація про те, що висновок підготовлений для подання до суду або долучення до матеріалів кримінального провадження (у разі проведення експертизи на підставі письмового звернення особи, яке містить таку інформацію);

- дата спрямування клопотання експерта про надання додаткових матеріалів, дата надходження додаткових матеріалів або відомостей про наслідки розгляду клопотання; обставини, які мають значення для надання висновку, з обов'язковим зазначенням джерела їх отримання;

- при проведенні додаткових або повторних експертиз зазначаються відомості про первинну (попередні) експертизу (експертизи) (прізвище експерта, назва експертної установи чи місце роботи експерта, номер і дата висновку експертизи, зміст заключних висновків первинної (попередніх) експертизи (експертиз)); зміст питань, які були поставлені перед експертом на додаткове або повторне вирішення, а також мотиви призначення додаткової або повторної експертизи, які зазначені у документі про призначення експертизи (залучення експерта), якщо у ньому такі мотиви відсутні, про це робиться відповідний запис;

- відомості про підстави та осіб, які були присутні під час проведення досліджень (прізвище, ініціали, статус);

- нормативні акти, методики, рекомендована науково-технічна та довідкова література з Переліку рекомендованої науково-технічної та довідкової літератури, що використовується під час проведення судових експертиз, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 30 липня 2010 року № 1722/5, інші інформаційні джерела, які використовувались експертом при вирішенні поставлених питань, за правилами бібліографічного опису, із зазначенням реєстраційних кодів методик проведення судових експертиз з Реєстру методик проведення судових експертиз, який ведеться відповідно до Порядку ведення Реєстру методик проведення судових експертиз, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 02 жовтня 2008 року № 1666/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України за № 924/15615.

У дослідницькій частині висновку експерта описуються процес дослідження та його результати, а також дається обґрунтування

висновків із поставлених питань.

Дослідницька частина має включати:

- відомості про стан об'єктів дослідження, застосовані методи (методики) дослідження, умови їх застосовування;
- посилання на ілюстрації, додатки та потрібні роз'яснення до них;
- експертну оцінку результатів дослідження.

Опис процесу застосовування інструментальних методів дослідження та проведення експертних експериментів можуть обмежуватись викладенням кінцевих результатів. У зазначених випадках графіки, діаграми, таблиці, матеріали експертних експериментів мають зберігатись у наглядових експертних провадженнях і на вимогу органу (особи), який (яка) призначив (ла) експертизу (залучив (ла) експерта), можуть надаватись їм для ознайомлення.

За наявності в документі про призначення експертизи (залучення експерта) питань, які не належать до предмета експертизи або не входять до компетенції експерта, указуються причини, з яких ці питання не можуть бути вирішені.

Узагальнення та оцінювання результатів окремих досліджень, які є підставою для формулювання висновків, можуть викладатись в синтезуючому розділі дослідницької частини висновку експерта.

У дослідницькій частині висновку експерта при проведенні повторної експертизи вказуються причини розбіжностей з висновками попередніх експертиз, якщо такі розбіжності мали місце.

У заключній частині викладаються висновки за результатами дослідження у вигляді відповідей на поставлені питання в послідовності, що визначена у вступній частині.

На кожне з поставлених питань має бути дано відповідь по суті або вказано, з яких причин неможливо його вирішити.

Якщо заключний висновок не може бути сформульований у стислій формі, допускається посилання на результати досліджень, викладені у дослідницькій частині.

Висновок експерта (експертів) оформлюється на бланку експертної установи і підписується експертом (експертами), який (які) проводив (ли) дослідження. Підписи у заключній частині засвідчуються відбитком печатки експертної установи на кожній сторінці

тексту заключних висновків. Якщо до висновку експерта додаються фототаблиці, креслення, схеми, діаграми тощо, вони також підписуються експертом (експертами); підписи засвідчуються відбитком печатки експертної установи.

Якщо експерт не є працівником державної спеціалізованої установи і працює на професійній основі самостійно, він засвідчує наданий ним висновок своїм підписом і печаткою із зазначенням реєстраційного номера облікової картки платника податків (ідентифікаційного номера) або серії та номера паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання в установленому порядку відмовилися від ухвалення реєстраційного номера облікової картки платника податків).

Відповідно до статті 108 КАСУ висновок експерта для суду не має заздалегідь встановленої сили і оцінюється судом разом із іншими доказами за правилами, встановленими статтею 90 цього Кодексу. Відхилення судом висновку експерта має бути мотивованим у судовому рішенні.

Під час дослідження доказів суд також може скористатися технічною допомогою, усними консультаціями спеціаліста.

Відповідно до ст. 70 КАСУ, *спеціалістом* є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками, необхідними для застосування технічних засобів, і призначена судом для надання консультацій та технічної допомоги під час вчинення процесуальних дій, пов'язаних із застосуванням таких технічних засобів (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбору зразків для проведення експертизи тощо). Допомога та консультації спеціаліста не замінюють висновок експерта.

Спеціаліст зобов'язаний з'явитися до суду за його викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати консультації та роз'яснення, у разі потреби надавати суду іншу технічну допомогу. За відсутності заперечень учасників справи спеціаліст може брати участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Спеціаліст має право знати мету свого виклику до суду, відмовитися від участі в судовому процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями та навичками, звертати увагу суду на харак-

терні обставини чи особливості доказів, а також право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних із викликом до суду.

Спеціалісту можуть бути поставлені питання щодо суті наданої технічної допомоги, усних консультацій. Першими ставлять питання особа, за клопотанням якої залучено спеціаліста, та її представник, а потім інші учасники справи. Якщо спеціаліста залучено за клопотанням обох сторін, першими ставлять питання спеціалісту позивач і його представник. Голова в судовому засіданні та інші судді можуть ставити спеціалістові питання в будь-який час дослідження доказів.

У разі потреби суд відкладає розгляд справи у випадках, установлених частиною другою статті 205 КАСУ:

1) неявка в судове засідання учасника справи, щодо якого немає відомостей про вручення йому повідомлення про дату, час і місце судового засідання;

2) перша неявка в судове засідання учасника справи, якого повідомлено про дату, час і місце судового засідання, якщо він повідомив про причини неявки, які судом визнано поважними;

3) виникнення технічних проблем, що унеможливають участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції, крім випадків, коли відповідно до цього Кодексу судове засідання може відбутися без участі такої особи;

4) потреба витребування нових доказів, у випадку, коли учасник справи обґрунтував неможливість заявлення відповідного клопотання в межах підготовчого провадження;

5) якщо суд визнає потрібним, щоб сторона, яка подала заяву про розгляд справи за її відсутності, дала особисті пояснення.

Якщо спір, розгляд якого по суті розпочато, не може бути вирішено в цьому судовому засіданні, судом може бути оголошено перерву в межах установлених цим Кодексом строків розгляду справи, тривалість якої визначається відповідно до обставин, що її викликали, з такою вказівкою про це в рішенні або ухвалі.

Про відкладення розгляду справи або перерву в судовому засіданні, місце, дату і час нового судового засідання або продовження судового засідання суд повідомляє під розписку учасників справи,

свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, які були присутніми в судовому засіданні. Учасники справи, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, які не прибули або яких суд вперше залучає до участі в судовому процесі, повідомляються про судові засідання в порядку, визначеному цим Кодексом.

У разі відкладення розгляду справи суд має допитати свідків, які прибули. Тільки у виняткових випадках за ухвалою суду свідки не допитуються і викликаються знову.

Якщо розгляд справи було відкладено, суд продовжує провадження у справі зі стадії, на якій розгляд справи було відкладено. У разі відкладення розгляду справи під час її розгляду по суті суд може почати розгляд справи по суті спочатку. Якщо в судовому засіданні було оголошено перерву, провадження у справі після її закінчення продовжується зі стадії, на якій було оголошено перерву.

Статтею 224 КАСУ визначено процедуру закінчення з'ясування обставин та перевірки їх доказами. Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами голова в судовому засіданні надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення. У зв'язку з додатковими поясненнями учасників справи суд може ставити питання іншим учасникам справи, свідкам, експертам, спеціалістам. Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів.

3.10.4. Судові дебати та ухвалення рішення

Судові дебати – це послідовні промови процесуальних супротивників у судовому засіданні, змістом яких є співставлення своїх правових позицій перед судом на основі змісту й сутності досліджених у судовому процесі доказів. Право на «публічний судовий розгляд», гарантоване статтею 6 § 1, неодмінно передбачає право на «дебати сторін» («Дорі проти Швейцарії» (Döry v. Sweden), § 37). Сутність таких дебатів зводиться до інтерпретації змісту доказів із метою переконання суду у правоті своєї правової та людської позиції⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ Ясинок М. Судові дебати: право, психологія, риторика : монографія. Київ : Алерта,

Функції судових дебатів:

- реалізація змагальності – обмін позиціями та судженнями учасників судового процесу;
- інформативна – донесення інформації до учасників процесу відносно даних, що підтверджують обґрунтованість тих чи інших тверджень.

При цьому судова промова має ґрунтуватися лише на тих обставинах та доказах, які були предметом дослідження в судовому засіданні.

Порядок та послідовність проведення судових дебатів визначено статтею 225 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до частини другої цієї статті кожному учаснику процесу надається однаковий час для виступу із промовою в судових дебатах. У дебатах першим надається слово позивачеві, його представнику, а потім – відповідачеві, його представнику. Третя особа, яка заявила самостійні вимоги щодо предмета спору, її представник виступають після сторін у справі. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, їхні представники виступають у дебатах після особи, на стороні якої вони беруть участь. За клопотанням сторін чи третіх осіб у дебатах можуть виступати лише їхні представники.

Судові дебати складаються з усної промови сторін та їх реплік і включають⁴⁷⁹:

- 1) позицію учасників спору (наприклад, якщо це позивач, то він підтримує позовні вимоги, якщо відповідач – то заперечує проти їх задоволення повністю або частково тощо);
- 2) викладення фактичних обставин справи;
- 3) правове обґрунтування зазначеної позиції;
- 4) оцінка доказів, досліджених у ході розгляду справи (при цьому оцінка надається як доказам, що надані стороною, яка виступає з промовою в дебатах, так і наданих протилежною стороною);
- 5) інші особисті міркування щодо правовідносин, які склалися між учасниками судової справи.

Репліка – частина судової промови, основне призначення якої

2014. 171 с.

⁴⁷⁹ Петренко Н. Судові дебати в господарському судочинстві. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 4. 2019 С. 71–74.

коротко, в стислій формі звернути увагу суду на перекручення фактів, домисли та принципово неправильні судження, допущені учасниками дебатів у своїх промовах⁴⁸⁰.

Тривалість судових дебатів визначається головою з урахуванням думки учасників справи, виходячи з розумного часу для викладення учасниками справи їх позиції у справі та чітко контролюється головою. Голова може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається судом, або повторюється, або істотно виходить за визначені судом межі часу для викладення промов у судових дебатах. З дозволу суду промовці можуть обмінюватися репліками. Право останньої репліки завжди належить відповідачеві та його представникові.

Якщо під час судових дебатів виникає потреба з'ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів, суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. Після закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами судові дебати здійснюються у загальному порядку.

Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судових рішень у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Нарадча кімната – спеціально призначене приміщення для ухвалення судових рішень у справі. Відповідно до позиції Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, викладеної у Постанові у справі № 761/42275/17 від 12 квітня 2021 року «зал судових засідань після видалення з нього учасників судового засідання та секретаря судового засідання використовується як нарадча кімната»⁴⁸¹.

Відповідно до ч. 6 ст. 243 КАС України ухвали, які під час судового засідання викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті та підписуються складом суду, який розглядає справу.

Судовою практикою підтверджується ця теза, зокрема у справі № 817/1337/18 Касаційним адміністративним судом наголошу-

⁴⁸⁰ Молдован В. Судова риторика : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 496 с.

⁴⁸¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96202015>

ється: «Отже, наведене в сукупності підтверджує, що окрема ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду, датована 11 грудня 2019 року, ухвалена й виготовлена з порушенням норм процесуального права, оскільки після виходу колегії суддів з нарадчої кімнати 11 грудня 2019 року ухвала не проголошувалась при сторонах і під звукозапис, а до єдиного реєстру судових рішень надіслана лише 17 грудня 2019 року. Також слід наголосити на тому, що в матеріалах справи відсутня скорочена окрема ухвала (її вступна і резолютивна частина), підписана всім складом суду в день її складення»⁴⁸².

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 здійснюється в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки.

Після закінчення поновленого розгляду справи суд залежно від його результатів відкриває судові дебати з приводу додатково досліджених обставин і виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення або, якщо вчинення необхідних процесуальних дій у цьому судовому засіданні виявилось неможливим, оголошує перерву.

Під час ухвалення судового рішення висуваються такі вимоги:

- ніхто, крім складу суду, який розглядає справу, не має права перебувати в нарадчій кімнаті;
- суддя не має права розглядати інші судові справи;
- судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

При цьому розгляд інших судових справ у період між проголошенням скороченого судового рішення та складенням повного тексту не вважається порушенням таємниці нарадчої кімнати. Такий висновок міститься в рішенні касаційного адміністративного суду у справі № 200/5932/19-а від 31.03.2020: «Відповідно до частини першої статті 250 Кодексу адміністративного судочинства України, судові рішення (повне або скорочене) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, встановлених

⁴⁸² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96591981>

цим Кодексом. Частиною п'ятою цієї статті передбачено, що датою ухвалення судового рішення є дата його проголошення (незалежно від того, яке рішення проголошено – повне чи скорочене).

Аналіз наведених норм свідчить про те, що час перебування суду в нарадчій кімнаті закінчується негайно після виходу суду з нарадчої кімнати, в подальшому суд проголошує рішення (повне чи скорочене). Період упродовж якого складається повний текст рішення суд не перебуває в нарадчій кімнаті, а тому ухвалення у цей період рішень в інших справах не є порушенням судами таємниці нарадчої кімнати»⁴⁸³.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя зобов'язаний не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, зокрема таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання.

⁴⁸³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88534480>

Розділ 4

ПРОВАДЖЕННЯ В АПЕЛЯЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ⁴⁸⁴

4.1. Передумови виникнення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві

Дослідження історико-соціальних передумов виникнення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві надає можливість більш глибоко визначити правову природу сучасного апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, установити його ознаки та сутність.

Становлення апеляційного провадження на українських землях почалося за часів Київської Русі (882–1240 рр.), загальні та провідні риси якого були перейняті з Римського права. Надалі розвиток апеляційного провадження на території України відбувався поряд із розвитком законодавства тих країн, до складу яких входила та чи інша частина України. Значну роль у цьому процесі відіграли Статут Великого князівства Литовського 1566 р., Статут цивільного судочинства Російської імперії 1864 р., спеціальний Закон «Про заведення апеляційних судів» 1917 р., Закон «Про судові палати і апеляційні суди» 1918 р. Зі встановленням радянської влади інститут апеляції припинив своє існування в результаті Декрету радянської влади «Про суд» № 1.

На той час був уведений інститут касації, який за змістом істотно відрізнявся від однойменного інституту світового процесуального законодавства. Апеляційне провадження було відновлено разом

⁴⁸⁴ Костенко Інеса Володимирівна, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, старша наукова співробітниця НДІ ДБ та МС НАПрН України; старший викладач кафедри міжнародного і європейського права ХНУ імені В.Н. Каразіна; асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності НЮУ ім. Ярослава Мудрого; авторка понад 50 наукових праць.

з ухваленням Концепції судово-правової реформи 1992 р.⁴⁸⁵, яка задекларувала створення адміністративних судів та право на перегляд судових рішень в апеляційному порядку як демократичні засади судочинства. Відповідно до положень розділу 2 Концепції судово-правової реформи, в якості одного з провідних принципів судово-правової реформи було визначено перевірку законності та обґрунтованості судових рішень в апеляційному, касаційному порядку та за нововиявленими обставинами. Однак вищевказана Концепція нормативним актом не була, а проголошувалась як документ, що був обов'язковим орієнтиром для законодавця. Подальший вплив на розвиток апеляційного провадження в адміністративному судочинстві здійснила Конституція України через закріплення пріоритету прав людини та громадянина, визначенням принципу, що права й свободи людини та громадянина мають захищатися судом, а також встановленням гарантії права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, зокрема і судової. Так, відповідно до статті 129 Конституції України перегляд рішень в апеляційному порядку є однією з основ судочинства⁴⁸⁶.

Наступними передумовами для законодавчої регламентації інституту апеляційного перегляду судових рішень у вітчизняному законодавстві стали Закон України «Про судоустрій України»⁴⁸⁷, Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України»⁴⁸⁸, Указ Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів»⁴⁸⁹. 2005 року Верховна Рада України ухвалила Кодекс адміністративного

⁴⁸⁵ Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-ХІІ. *Відомості ВРУ*. Ст. 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>

⁴⁸⁶ Конституція України.

⁴⁸⁷ Закон України «Про судоустрій України» від 07.02.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>

⁴⁸⁸ Президент України; Указ від 01.10.2002 № 889/2002. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text>

⁴⁸⁹ Президент України; Указ від 16.11.2004 № 1417/2004 (Редакція ... Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004#Text>

судочинства, в якому вже було окреслено повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Проте внаслідок серйозних викликів суспільства до української судової системи та активної її критики через відсутність незалежності, неупередженості, прозорості та підзвітності були ухвалені заходи щодо змін цієї системи. Так, у червні 2016 року Верховна Рада України ухвалила Закон від № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів»⁴⁹⁰ відповідно до Стратегії розвитку судової системи в Україні, яка була одним із етапів впровадження Стратегічного плану розвитку судової влади України, ухваленого на XII з'їзді суддів України⁴⁹¹, був також ухвалений Закон «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»⁴⁹² та здійснена нова редакція Кодексу адміністративного судочинства від 07.01.2018 р.⁴⁹³ Підсумовуючи слід зазначити, що теперішнє забезпечення апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві в Україні було впроваджено разом з ухваленням 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України та його подальшими змінами 2018 року.

4.2. Поняття та завдання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві

Питання щодо розуміння сутності інституту апеляційного провадження у площині адміністративного судочинства на фундаментальному рівні досліджувалося вченими-адміністративістами

⁴⁹⁰ Закон від № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

⁴⁹¹ Стратегічний план розвитку судової влади України, ухваленого на XII з'їзді суддів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0011415-14#Text>

⁴⁹² Закон № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>

⁴⁹³ Кодекс адміністративного судочинства від 07.01.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

ще до 2017 року і висвітлені у роботах Ю. Битяка, В. Бевзенко (2007), М. Глуховея (2013), Т. Коломоєць (2009), А. Комзюка (2007), О. Кузьменко (2005), Р. Кукурудз (2010), Т. Мінки (2015), О. Миколенко (2010), Р. Мельника (2007), Ю. Шереніна (2012) та інших. До теперішніх напрацювань в аспекті апеляційного провадження в адміністративному судочинстві належать і роботи таких науковців як Р. Кайдашева (2016)⁴⁹⁴, С. Гальонкіна (2018)⁴⁹⁵ та І. Полякова (2019)⁴⁹⁶. Спільною рисою цих досліджень є те, що вчені-адміністративісти намагалися всебічно визначити сутність та особливості апеляційного провадження, розкрити його правову природу та значення саме через призму адміністративного судочинства та з урахуванням викликів сучасності.

Сутність апеляції в судовому адміністративному провадженні полягає в новому (повторному) розгляді й перевіршенні справи судом апеляційної інстанції. Процесуальний порядок розгляду адміністративних справ судом апеляційної інстанції побудований на тих самих засадах, що діють у суді першої інстанції. Водночас апеляційне провадження має свої цілі, предмет судового розгляду, частини, що відрізняють його від інших проваджень.

Відповідно до Конституції України захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин здійснюється адміністративними судами, юрисдикцію та повноваження яких визначає Кодекс адміністративного судочинства. Так, відповідно до п. 6 ч. 3 ст. 2 Кодексу забезпечення права на апеляційний перегляд справи є однією з основних засад (принципів) адміністративного судочинства. При цьому забезпечення права на апеляційне оскарження слід розуміти як забезпечення можливості оскарження судового рішення, а також як обов'язок суду прийняти й розглянути подану апеляцію. Реалізацією права особи на судовий захист

⁴⁹⁴ Кайдашев Р. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 513 с.

⁴⁹⁵ Гальонкін С. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07 / Університет сучасних знань; Сумський державний університет. Суми, 2018. 232 с.

⁴⁹⁶ Поляков І. Перегляд рішень окружних адміністративних судів в апеляційному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. 194 с.

Конституційний Суд визначає як можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина⁴⁹⁷. Проте слід розуміти, що право на судове оскарження не може бути абсолютним, необхідними є й певні правила, які визначають порядок певної процедури, та провідним завданням яких є належне урегулювання процесу здійснення судочинства, водночас не обмежуючи при цьому права та свободи людини і громадянина у світлі рішень ЄСПЛ⁴⁹⁸.

Розкриваючи правову природу апеляційного провадження в адміністративному судочинстві потрібно зазначити, що воно здійснюється в межах системи судів апеляційної інстанції та не є тотожним поняттю «провадження в суді апеляційної інстанції» (ст. ст. 22, 23, 292 КАС України), оскільки їх відмінність окреслюється різною правовою природою та різним обсягом змісту. Так, категорія «апеляційне провадження» акцентує увагу на процедурі перегляду судових рішень судів першої інстанції. Н. Бобечко, пояснюючи відмінність між цими двома категоріями, писав, що апеляційні провадження відображають сутність, зміст та особливості цих форм оскарження і перевірки судових рішень, тобто мають суто функціональний аспект, і їх можна дорівнювати до поняття «провадження в апеляційному порядку». Поняття ж «провадження в суді апеляційної інстанції» наголошує на тому, в суді якої ланки системи судів

⁴⁹⁷ Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va11p710-07>.

⁴⁹⁸ Приклад: Постанова Верховний Суд 28 березня 2019 р. № 286/1695/18. В ухвалі Євросуду від 8.01.2008 щодо прийнятності заяви № 32671/02 у справі «Скорик проти України» зазначено, що право на суд, одним із аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним, воно може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги. Однак ці обмеження не мають впливати на користування правом у такий спосіб і до такої міри, що саму його суть буде порушено. Вони мають відповідати законній меті, і тут має бути розумний ступінь пропорційності між засобами, що застосовуються, та метою, якої намагаються досягти. ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду, такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою та запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (п. 57 рішення від 28.05.85 у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства», п. 96 рішення від 13.02.2001 у справі «Кромбах проти Франції»). https://zib.com.ua/ua/print/137712-u_vs_proanalizuvali_ponyattya_zastosuvannya_zapobizhnogo_zah.html

відбувається судове провадження, без прив'язки до його виду та процедури, що несе організаційне навантаження.

Відповідно до положень статей 23, 292 КАС України до судів апеляційної інстанції належать: 1) апеляційні адміністративні суди, у межах територіальної юрисдикції яких перебувають місцеві адміністративні суди, що ухвалили рішення; 2) Верховний Суд, коли переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції; 3) Велика Палата Верховного Суду, коли переглядає в апеляційному порядку судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції.

Отже, за загальним правилом, апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції (ч. 1. ст. 292 КАСУ). Апеляційні адміністративні суди здійснюють перегляд адміністративної справи за апеляційною скаргою відповідно до пункту 8 частини 2 статті 129 Конституції України, статті 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», глави 1 «Апеляційне провадження» розділу III «Перегляд судових рішень» Кодексу адміністративного судочинства України, Указу Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» від 16.11.2004 р. № 1417, підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини рішення конституційного Суду України від 11.12.2007 р. № 11-рп, пункту 3.2 мотивувальної частини рішення конституційного Суду України від 25.04.2012 р. № 11-рп.

Водночас положення статті 22 КАС України⁴⁹⁹ містять перелік обставин, коли апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі діє як суд першої інстанції та визначає перелік справ, які підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції. Так, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою статті 22 КАС України), дій

⁴⁹⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб та справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені; справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, а також спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу. ч.2, ч. 3 ст. 22 КАСУ, ч. 2 ст. 292 КАСУ)⁵⁰⁰. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Касаційним Адміністративним Судом Верховного Суду як судом першої інстанції (ч. 2 ст. 292 КАСУ). Частина 4 статті 22 КАСУ закріплює перелік таких категорій справ. До таких категорій справ віднесено: справи щодо встановлення Центральною Виборчою Комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України; справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України⁵⁰¹.

Наведені аргументи свідчать, що використання терміна «провадження у суді апеляційної інстанції» не дає змогу повністю розкрити реалізацію механізму апеляційного провадження, тому що наголошується лише на місці здійснення адміністративного судочинства,

⁵⁰⁰ Повноваження Верховного Суду як суду апеляційної інстанції конкретизовано, зокрема, в частині другій статті 23, частині шостій статті 267, частині третій статті 278 кодексу адміністративного судочинства України. Судові рішення Верховного Суду набувають законної сили з моменту проголошення та можуть бути оскаржені з урахуванням підходів, відображених у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Plakhteyev and Plakhteyev v. Ukraine», «Агрокомплекс» проти України», «Білуха проти України» (§ 54), «Брумареку проти Румунії», «Верітас проти України» (§ 28), «Ветштайн проти Швейцарії» (§ 44), «Воловік проти України» (§ § 53–62), «Волосюк проти України», «Гурепка проти України» (§ § 57–62) та ін.; Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

⁵⁰¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

а ось порядок розгляду справи «випадає» з поля зору. Аналізуючи сутність апеляційного провадження, ми підтримуємо наукову позицію К Кравченко, який зазначав, що розкриття сутності правової природи апеляційного провадження можливо лише через висвітлення правової природи окремих її складових, оскільки кожній із цих видових категорій притаманні особливі ознаки, які зумовлені специфікою адміністративних справ, рішення по яким переглядаються, так і специфікою суду який здійснює цей перегляд (апеляційні суди, Верховний Суд, Велика Палата Верховного Суду). Тому повне та всебічне розкриття сутності апеляційного провадження можливі лише через висвітлення правової природи окремих її складових. Проте цілком можливим є визначення мети й завдання апеляційного провадження в загальному аспекті та за загальними правилами.

Мета та завдання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві не закріплені на законодавчому рівні, але в контексті частини 1 статті 2 КАС України завданням апеляційного провадження є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин на рівні судів апеляційної інстанції. Метою перегляду судових рішень судами апеляційної інстанції є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Стосовно цього питання Ю. Шеренін зазначав, що кожен із видів проваджень, які здійснюються у межах судового адміністративного процесу, має власну, чітко визначену мету й завдання, що реалізуються в межах загальних мети і завдань адміністративного судочинства. Метою саме апеляційного провадження є призначення додаткових гарантій законності, а сутність апеляції в судовому адміністративному провадженні полягає в новому (повторному) розгляді справи судом апеляційної інстанції.

Провідним завданням апеляційного адміністративного суду є перевірка законності й обґрунтованості судових рішень, яка спрямована на захист прав, свобод, фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Апеляційний перегляд судових рішень є певним засобом усунення помилок, які були

допущені під час розгляду справи адміністративними судами першої інстанції, крім того такий перегляд забезпечує однаковість застосування адміністративними судами нижчих інстанцій норм законодавства. Інституту апеляційного провадження притаманні певні властивості, зокрема динамічність процесу, невеликі строки розгляду справи, справи розглядаються та вирішуються судом у складі трьох суддів та інші. Усе це в сукупності сприяє своєчасному захисту порушених, невизнаних прав та інтересів сторін у адміністративному судовому процесі. Тому апеляційне провадження – це один із найбільш поширених у сучасному адміністративному судочинстві способів перегляду судових рішень, які не вступили в законну силу, та додатковою гарантією захисту прав, свобод та інтересів сторін.

4.3. Нормативне забезпечення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві

1. Структура перегляду рішень апеляційним адміністративним судом. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві – це різновид адміністративного провадження, якому притаманний факультативний характер. Доповнює картину розуміння правової природи апеляційного провадження й визнання, що апеляційне провадження складається з певних стадій – структурних елементів, яким притаманна незмінна послідовність і взаємозумовленість. УКАС України не виокремлюються стадії апеляційного провадження, проте аналіз змісту цього правового акта дозволяє зробити висновок, що в межах апеляційного провадження можна виокремити такі процесуальні стадії:

- порушення апеляційного провадження (звернення до адміністративного суду з апеляційною скаргою та відкриття провадження в адміністративній справі);
- відкриття апеляційного провадження (залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги судом апеляційної інстанції; відмова у відкритті апеляційного провадження; відкриття апеляційного провадження; надсилання копій апеляційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи; доповнення,

зміна, відкликання апеляційної скарги чи відмова від неї; відзив на апеляційну скаргу; закриття апеляційного провадження);

- апеляційний розгляд (підготовка справи до апеляційного розгляду; призначення справи до розгляду в суді апеляційної інстанції; апеляційний розгляд справи у судовому засіданні або апеляційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами);

- набрання судовими рішеннями суду апеляційної інстанції законної сили;

- повернення адміністративної справи до суду першої інстанції, який її розглядав.

Порядок звернення до суду з апеляційною скаргою в адміністративній справі врегульовані ст. ст. 295–297 КАС України⁵⁰². Стадія відкриття апеляційного провадження здійснюється відповідно до статей 298–305 КАС України⁵⁰³. Під час підготовки адміністративної справи до апеляційного розгляду суд апеляційної інстанції вживає заходи щодо ухвалення апеляційної скарги до розгляду; здійснює підготовку справи до апеляційного розгляду; вирішує питання щодо заперечень на апеляційну скаргу, приєднань до апеляційної скарги та її доповнень, змін, відкликань тощо. Такою стадією є призначення справи до розгляду в суді апеляційної інстанції, порядок якої закріплений у ст. 307 КАС України. Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка вирішує питання про проведення додаткових підготовчих дій у разі необхідності та призначення справи до розгляду. Апеляційний розгляд справи здійснюється у судовому засіданні або в порядку письмового провадження (статті 310 та 311 КАС України). Набрання судовими рішеннями суду апеляційної інстанції законної сили й повернення адміністративної справи до суду першої інстанції, який її розглядав, здійснюються відповідно до положень ст. ст. 325, 326 КАС України.

Аналізуючи питання стадій апеляційного провадження, ми погоджуємося з позицією М. Глуховея, що апеляційне провадження є специфічною факультативною стадією адміністративного

⁵⁰² Кодекс адміністративного судочинства України.

⁵⁰³ Там само.

судового процесу, на якій на підставі апеляційної скарги перевіряється законність та обґрунтованість судових рішень адміністративного суду першої інстанції, що не набрали законної сили, а також юридичні і фактичні обставини справи.

2. *Повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції.* Результатом діяльності суду апеляційної інстанції та оцінювання його ефективності є правильне визначення висновку щодо законності (обґрунтованості) рішення суду першої інстанції, яке оскаржується. Суд апеляційної інстанції здійснює судовий контроль щодо суду першої інстанції. Виходячи з цього він має широке коло повноважень, які дозволяють запобігати порушенню законів й інших актів та нормалізувати діяльність підконтрольних суб'єктів. Повноваження складаються не лише з прав апеляційного суду. Повноваження судів контролюючих інстанцій потрібно трактувати ще як обов'язки з точки зору положення, що займають вищестоящі суди по відношенню до нижчих. Перші зобов'язані на підставі норм судоустрою та процесуальних перевіряти законність та обґрунтованість рішень судів першої інстанції та ухвалювати при цьому законні та обґрунтовані рішення. За своєю сутністю повноваження можуть бути предметними та функціональними. Предметними повноваженнями є такі повноваження органу судової влади, котрі визначають межі юрисдикції вказаного суб'єкта правовідносин. Для суду апеляційної інстанції в межах специфічної компетенції судових органів предметні повноваження визначаються об'єктами перегляду: рішеннями й ухвалами місцевих судів, що не набрали законної сили. Функціональні повноваження – це різного роду дії того чи іншого суду в процесі відправлення правосуддя, пов'язані з рішучими діями суду щодо керівництва процесом та ухваленням рішення. Деякими авторами пропонується всі без винятку повноваження суду щодо розгляду скарг на рішення, що не набрали законної сили, класифікувати на предметні, функціональні та предметно-функціональні. На відміну від вказаного деякі вчені вважають, що зміст, який використовується в законодавстві відносно повноважень суду певної інстанції, не є поняттям, що об'єднує всі без винятку права й обов'язки вищого суду на різних етапах провадження.

На нашу думку, зміст функціональних повноважень апеляційного суду має трактуватись обмежено та охоплювати лише ті процесуальні права апеляційної інстанції, від яких безпосередньо залежить доля рішення, що оскаржується в апеляційному порядку. Інакше кажучи, мова йде про те, що може зробити суд в результаті розгляду апеляційної скарги. Такі повноваження передбачені у ст. 27 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»

Відповідно до ст. 27 цього Закону за наслідками розгляду апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції апеляційний суд має право:

- 1) здійснювати правосуддя в порядку, установленому процесуальним законом;
- 2) аналізувати судову статистику, вивчати й узагальнювати судову практику, інформувати про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;
- 3) надавати місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства;
- 4) здійснювати інші повноваження, визначені законом.

Стаття 315 КАС України передбачає повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення. Так, за наслідками такого розгляду щодо суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково й ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;
- 3) скасувати судові рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково, або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;
- 4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;
- 5) скасувати судові рішення й направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю;

6) у визначених КАСУ випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і ухвалити одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5 частини першої ст. 315 КАСУ.

Апеляційний перегляд справ в адміністративному судочинстві дозволяє забезпечити певну чіткість у здійсненні правосуддя, оскільки він повноважний змінити рішення суду першої інстанції або винести нову ухвалу в результаті вторинного розгляду справи й вирішенні його по суті, не направляючи справу на повторний розгляд до суду першої інстанції. Інститут апеляції сприяє формуванню одноманітної судової практики, оскільки акт апеляційного суду є орієнтиром для суду першої інстанції, що дозволяє зменшити вірогідність судових помилок.

3. Порядок перегляду рішень адміністративного суду в апеляційному провадженні. Адміністративно-процесуальні норми, якими регламентований порядок перегляду судових рішень у справах в апеляційному провадженні, установлюють для кожного суб'єкта та учасника процесуальні права та обов'язки, тобто межі можливої і належної правової поведінки. Апеляційна скарга на рішення суду подається упродовж тридцяти днів, а на ухвалу суду – упродовж п'ятнадцяти днів з дня проголошення. Проте у випадку, коли учаснику справи не було вручено повне рішення у день його проголошення або складення, законодавцем передбачена можливість поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження: на рішення суду – якщо апеляційна скарга подана упродовж тридцяти днів з дня вручення йому повного рішення суду; на ухвалу суду – якщо апеляційна скарга подана упродовж п'ятнадцяти днів із дня вручення йому відповідної ухвали суду (ст. 295 КАС України).

Слід також зазначити, що практика Верховного Суду містить рішення (Постанова ВС від 20.11.2019р. у справі № 209/1396/19 (2-а/209/50/19))⁵⁰⁴, де застосовується вживання «незначний пропуск» строку на апеляційне оскарження⁵⁰⁵. На думку Верховного Суду, якщо особа не допустила необ'єктивного зволікання з поданням

⁵⁰⁴ Постанова ВС від 20.11.2019 у справі № 209/1396/19 (2-а/209/50/19). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>

⁵⁰⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>

апеляційної скарги, вжила невідкладні заходи щодо подання належним чином оформленої апеляційної скарги, при цьому пропуск строку на апеляційне оскарження є незначним і перегляд судового рішення суду першої інстанції не порушує принципу *resjudicata* (остаточне рішення), то в такому випадку відсутня строк на апеляційне оскарження також може бути поновлений. Форма та зміст самої апеляційної скарги закріплена у ст. 296 КАС України, де зазначено, що апеляційна скарга подається у письмовій формі та безпосередньо до суду апеляційної інстанції (ст. 297 КАС країни). Нагадаємо, що відповідно до положень ч. 1 ст. 186 КАС України апеляційна скарга має була подаватися до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судово рішення. З цих підстав була гучна адміністративна справа, розгляд якої завершився постановою Верховного суду⁵⁰⁶, який, посиляючись на принцип пропорційності під час здійснення судочинства, а також положення ст. 297 КАС України, зазначив, що апеляційну скаргу можна подати як через місцевий суд, так і безпосередньо до апеляційного суду⁵⁰⁷. ВС зазначив, що апеляційний суд виявив «надмірний формалізм та непропорційність» у відношенні між застосованими засобами та поставленою метою, наслідком чого стало порушення права скаржника на апеляційний перегляд судового рішення.

⁵⁰⁶ Суть суперечки у відповідній справі полягала в тому, що позивач, не погодившись із додатковим судовим рішенням суду першої інстанції, подав апеляційну скаргу безпосередньо до суду апеляційної інстанції. Однак апеляційний суд повернув позивачеві апеляційну скаргу без розгляду, мотивуючи своє рішення тим, що позивач порушив порядок подання апеляційної скарги, встановлений ч. 1 ст. 186 КАС України (у редакції Закону, що діяв до 15 грудня 2017 року), та вимоги підпункту 15.5 п. 15 ч. 1 розд. VII Перехідних положень КАС України (у редакції Закону, що діяв після 15 грудня 2017 року), де зазначено, що апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до або через відповідні суди.

У цій справі Верховний суд задовольнив касаційну скаргу позивача, який просив скасувати ухвалу та направити справу до апеляційного суду для вирішення питання про відкриття апеляційного провадження у справі. Як зазначив Верховний суд, застосування принципу пропорційності при здійсненні судочинства вимагає такого тлумачення підпункту 15.5 п. 15 ч. 1 розд. VII Перехідних положень КАС України (у редакції Закону, що діяв на момент ухвалення рішення судом апеляційної інстанції), яке б гарантувало особі право на безпосереднє звернення з апеляційною скаргою до апеляційного суду відповідно до ст. 297 КАС України. <http://tuipravo.info/publikatsii/novyny/item/2574-vs-vyslovuyvsia-shchodo-poriadku-podannia-apeliatsiinoi-skarhy.html>

⁵⁰⁷ Постанова Верховного Суду від 22.11.2019 у справі № 2040/8090/18. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85836102>

Відкриття апеляційного провадження здійснюється відповідно до правил та порядку, що закріплені у КАС України (ст. ст.298–305). Апеляційна скарга реєструється в день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше такого дня передається судді-доповідачу. Якщо апеляційна скарга подана після закінчення строків, установлених статтею 295 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, зазначені нею у заяві, визнані неповажними, – суд залишає таку скаргу без руху. При цьому особі надається десять днів з дня вручення ухвали, щоб звернутися до суду апеляційної інстанції із заявою про поновлення строку або вказати інші підстави для поновлення строку.

Підставами для відмови судом апеляційної інстанції у відкритті апеляційного провадження у справі є такі – зокрема, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, наведеної в рішенні у справі «Plakhteyev and Plakhteyevav. Ukraine»: апеляційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає апеляційному оскарженню (стаття 293 КАС України); постановлення ухвали про закриття провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої апеляційної скарги (стаття 314 КАС України), про відмову у відкритті апеляційного провадження (стаття 299 КАС України); винесення постанови про залишення апеляційної скарги цієї самої особи без задоволення (стаття 316 КАС України) за апеляційною скаргою цієї самої особи на це ж судові рішення; порушення правил щодо процесуальних строків – неподання скажником у строк, визначений судом, заяви про поновлення строку на апеляційне оскарження (частина друга статті 121 КАС України); наведені підстави для поновлення строку на апеляційне оскарження визнані судом неповажними (частина перша статті 121 КАС України); апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення (за аналогією до частини п'ятої статті 333, частини п'ятої статті 378, частини восьмої статті 380 КАС України)⁵⁰⁸.

За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного

⁵⁰⁸ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі (ч. 1 ст. 300 КАС України). Упродовж строку, встановленого судом апеляційної інстанції в ухвалі про відкриття апеляційного провадження, учасники справи мають право подати до суду апеляційної інстанції відзив на апеляційну скаргу в письмовій формі, де зазначають свої заперечення щодо змісту і вимог апеляційної скарги. Проте перегляд рішення суду першої інстанції може здійснюватися за відсутності відзиву на апеляційну скаргу з огляду на принцип диспозитивності на підставі рішень Європейського суду з прав людини у справах «Engel and Others v. the Netherlands», «Lawless v. Ireland», «Michael Kühnen v. Germany», «Preda and Dardari v. Italy», «Refah Partisi and Others v. Turkey», «Witzsch v. Germany», «Z'danoka v Latvia» тощо.

КАС України містить певні підстави для закриття апеляційного провадження після його відкриття (стаття 300 КАС України), а саме:

- особа, яка подала апеляційну скаргу, заявила клопотання про відмову від скарги (частина третя статті 303 КАС України), за винятком випадків, коли є заперечення інших осіб, які приєдналися до апеляційної скарги;
- апеляційну скаргу не підписано, подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності (частина друга статті 43 КАС України), або підписано особою, яка не має права її підписувати;
- апеляційну скаргу подано особою з підстав вирішення судом питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, питання про які не вирішувалося судовим рішенням в першій інстанції (йдеться про особу, яка не була учасником судового розгляду, але подала апеляційну скаргу).

Суддя-доповідач в порядку підготовки справи до апеляційного розгляду вирішує всі потрібні питання (п. 1–8 ч. 1 ст. 306 КАС України), проводить підготовчі дії та призначає справу до розгляду в суді апеляційної інстанції. Оформлена з додержанням правил статті 248 КАС України ухвала про закінчення підготовки та призначення справи до апеляційного розгляду не може бути оскаржена в касаційному порядку, оскільки вона не створює перешкод для подальшого провадження у справі. Копія такої ухвали з повідомленням про дату, час

і місце розгляду справи надсилається учасникам справи з додержанням вимог статей 124–130 КАС України⁵⁰⁹.

Далі суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції. Слід зазначити, що за загальним правилом суд апеляційної інстанції переглядає адміністративну справу та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції лише в межах доводів та вимог апеляційної скарги, тобто він не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції. Проте суд апеляційної інстанції вправі вийти за межі перегляду в разі встановлення порушення вимог закону судом першої інстанції, які спричинили неправильне вирішення адміністративної справи (ст. 308 КАС України)⁵¹⁰.

Законодавцем встановлено строки розгляду апеляційної скарги, відповідно до яких апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута упродовж шістдесяті днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – упродовж тридцяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках передбачено продовження строку розгляду справи але не більш як на п'ятнадцять днів (ст. 309 КАС України). Розгляд апеляційної скарги може здійснюватися в судовому

⁵⁰⁹ Як супутні правозастосовні орієнтири можна навести рішення Європейського суду з прав людини у справах «Fyodorov and Fyodorova v. Ukraine», «Slyusar v. Ukraine», «Лучанінова проти України» (§ § 55–59), «Меріт проти України» (§ 75), «Ріпан проти Австрії» (§ 27); постанови Верховного Суду України від 24.11.2015 No 800/126/15, Верховного Суду від 24.01.2018 No к/9901/2087/17826/19733/16; Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

⁵¹⁰ Відповідним правозастосовним орієнтиром є практика Європейського суду з прав людини. По суті, можливість виходу адміністративного суду за межі позовних вимог не була прямо визнана в рішенні «М.С. проти України», що стосувалося приватноправового спору (у частині захисту сімейних прав). Разом із тим комплексний огляд рішень Європейського суду з прав людини дає змогу дійти висновку про право адміністративного суду вийти за межі вимог апеляційної скарги, якщо це потрібно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Як зразок можна навести постанову Верховного Суду від 23.01.2018 No к/9901/3524/18208/8402/14-а, рішення Верховного Суду від 01.02.2018 No П/9901/137/18800/426/17; Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

засіданні (ст. 310 КАС України) і в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 311 КАС України).

Правила щодо апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами закріплені у ст. 311 КАС України, відповідно до яких суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

У разі коли під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, то він призначає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні. Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції наділений повноваженнями розгляду справи без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження), якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі не вимагають участі сторін.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін (ст. 316 КАС України); скасувати судові рішення повністю або частково й ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення (ст. 316 КАС України); скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково (ст. 319 КАС України); визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині; скасувати судові рішення

й направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю (ст. 318 КАС України); у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і ухвалити одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5 частини першої цієї статті. Підстави для скасування рішення суду і спрямування справи для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю визначено в статтях 20, 22, 25–28, пункті 5 частини першої статті 315 КАС України.

Супутніми правозастосовними орієнтирами постають принципи верховенства права, юридичної визначеності згідно зі статтею 3, частиною першою статті 8 Конституції України; підпунктом 4.1 мотивувальної частини рішення конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп.

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими статтею 34 та главою 9 розділу КАС України, з урахуванням особливостей, зазначених у цій главі. Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених цим кодексом, вирішуються судом апеляційної інстанції через постановлення ухвал в порядку, визначеному цим кодексом для постановлення ухвал суду першої інстанції. Постанова або ухвала суду апеляційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем і підписується всім складом суду, визначеним для розгляду справи, якщо інше не передбачено цим кодексом. Судові рішення суду апеляційної інстанції оскаржуються в касаційному порядку у випадках, передбачених КАС України.

Набрання судовими рішеннями суду апеляційної інстанції законної сили закріплено у ст. 325 КАС України, відповідно до якої постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її ухвалення, ухвала суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту її проголошення. Якщо ухвала постановлена судом поза межами судового засідання (за аналогією до частини другої статті 256 КАС України) або в судовому засіданні у разі неявки всіх

учасників справи (частина друга статті 313, за аналогією до частини другої статті 256 КАС України); розгляду справи в письмовому провадженні (за правилами статті 311, за аналогією до частини другої статті 256 КАС України), то момент набрання законної сили настає з моменту підписання суддею (суддями).

4.4. Вплив європейських стандартів на регулювання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві

У пояснювальних записках до проєктів Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що ухвалення цього Кодексу створить належні умови для виконання Україною її міжнародних зобов'язань щодо захисту прав та її основних свобод людини, передбачених Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини⁵¹¹.

У суспільстві, заснованому на принципі верховенства права, одним із засадничих прав є право на суд. Проявом цього права є забезпечена можливість кожної особи звернутися до суду. Щодо адміністративних справ це право полягає в тому, що кожен, хто вважає, що втручання адміністративної влади у здійснення його цивільного права є незаконним, має мати можливість подати відповідну заяву в суд, який відповідає вимогам статті 6 Конвенції⁵¹². Відповідно кожен, хто вважає, що санкція, застосована щодо нього адміністративним органом, є незаконною, має можливість оскаржити накладення цієї санкції в суді. Таким чином, стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує, зокрема право на судовий перегляд адміністративних актів (зокрема дії чи бездіяльності).

Як зазначено у доповіді Поля Лемменса, право на доступ до суду має бути ефективним. Ця вимога в складних справах включає в себе систему правової допомоги заявникам, які не мають змоги спла-

⁵¹¹ Конвенція про захист прав і основних свобод людини. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁵¹² Рішення ЄСПЛ від 23 вересня 1982 в справі *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*. Publ. Court, Series A, vol. 52.

тити за послуги юриста⁵¹³. Вимога ефективності також передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як обрахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду⁵¹⁴. Нарешті у випадку, коли виконання оспорюваного акта вже розпочато, ефективність права доступу має передбачати можливість заявника вимагати припинення чи попередження його негайного виконання, а у випадку відхилення такої вимоги – проведення судового процесу з ретельністю, яку вимагають наявні обставини⁵¹⁵.

Н. Бабяк зазначає, що одним із найважливіших завдань, які стосуються діяльності адміністративних судів в Україні, є потреба упровадження в життя принципу незалежності суддів не тільки від незаконних впливів органів державного управління та місцевого самоврядування, але й від юридичних і фізичних осіб, а також від засобів масової інформації, що є обов'язковою в європейському судочинстві. Крім зазначеного до організаційних і процесуальних гарантій права на справедливий судовий процес належать: незалежність і неупередженість суду; публічний (відкритий) розгляд справи та публічне проголошення судового рішення; справедливий судовий розгляд; принцип рівності можливостей та принцип змагальності; взаємодія принципів змагальності та офіційності розгляд справи впродовж розумного строку; право на ефективність судового захисту та дієвість рішення суду.

Запровадження практики європейських стандартів адміністративного судочинства є запорукою утвердження верховенства права й закону, забезпечення ефективної охорони та захисту прав людини

⁵¹³ У цьому аспекті можна зазначити справу Європейського Суду *Airey v. Ireland* від 9 жовтня 1979, в якій Європейський суд підкреслив, що в цивільному процесі надання правової допомоги не є абсолютно обов'язковим, як в кримінальному процесі.

⁵¹⁴ Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 в справі *de Geouffre de la Pradelle v. France*, *Publ. Court*, Series A, vol. 253-B.

⁵¹⁵ Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 в справі *Janosevic v. Sweden*, no. 34619/97.

і громадянина у відносинах з органами державного управління та місцевого самоврядування. Проте важливо наголосити на недопущенні суто механічного використання іноземних моделей адміністративного судочинства. У питанні про запозичення позитивних моментів стосовно практики реалізації адміністративного права в інших країнах слід дотримуватися зваженості, а також урахувати реалії української національної правової системи⁵¹⁶.

⁵¹⁶ **Перелік використаних джерел:** Поляков І. Перегляд рішень окружних адміністративних судів в апеляційному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. 194 с.; Шеренін Ю.Л. Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами України повноважень : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 23 с.; Бобченко Н.Р. Апеляційне та касаційне провадження у кримінальному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09; Кравченко В. Сучасний погляд на правову природу по адміністративним справам. *Правова держава*, № 37, 2020. С. 65–70; Глуховець М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. *Форум права*. 2013. № 3. С. 114–118; Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика»; Ониско Р. Деякі правові визначення понять щодо наближення адміністративного процесу до європейських стандартів. *Право і суспільство*. № 6, ч. 2, 2015. С. 127–129; Бабяк Н. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4, 2016. С. 140–145.

Нормативно-правова база: Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верхов. Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-ХІІ. *Відомості ВРУ*. Ст. 426. Конституція України; Закон України «Про судоустрій України» від 07.02.2002; Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України від 01.10.2002 № 889/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text>; Редакція ... «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» : Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004#Text>; Про судоустрій і статус суддів : Закон від № 1402-VIII; Стратегічний план розвитку судової влади України, ухваленого на XII з'їзді суддів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0011415-14#Text>; Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>; Кодекс адміністративного судочинства; Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va11p710-07>

Розділ 5

ПРОВАДЖЕННЯ В КАСАЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ⁵¹⁷

5.1. Право на касаційне оскарження судових рішень в адміністративному судочинстві. Судові рішення, які підлягають касаційному оскарженню. Особи, які мають право на касаційне оскарження судових рішень⁵¹⁸

Відповідно до частини першої статті 328 КАС України 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 оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених у КАС України⁵¹⁹.

Потреба перегляду рішень суду в касаційній інстанції зумовлено тим, що не всі порушення закону, допущені судами першої інстанції, усуваються судом апеляційної інстанції. Право на касаційне оскарження є додатковою гарантією забезпечення законності в адміністративному судочинстві. Оскільки така гарантія передбачена Конституцією України, а саме відповідно до статті 129 до засад судочинства належить забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне

⁵¹⁷ За загальною редакцією О. Ситникова, кандидата юридичних наук, академіка Академії АПН, судді ВАСУ у відставці, адвоката, керівника центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

⁵¹⁸ Мкртчян Роман Сейранович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Херсонського інституту МАУП.

⁵¹⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

оскарження судового рішення⁵²⁰. Крім того в статті 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що учасники справи та інші особи мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення⁵²¹. У статті 13 КАС України визначено, 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 рішення⁵²².

Право на касаційне оскарження і сам інститут касаційного оскарження характеризується такими ознаками⁵²³:

1. Касаційне провадження – правовий інститут, утворений з сукупності норм права, об’єднаних в окрему главу спільним предметом правового регулювання (статті 327–360 Глави 2 КАС України).

2. Завданнями касаційного провадження є: 1) захист законних прав, інтересів, свобод фізичних і юридичних осіб; 2) забезпечення законності при розгляді і вирішенні адміністративних справ судами першої та другої інстанції;

3. Ухвалення законної і обґрунтованої постанови, ухвали суду.

4. Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права.

5. У касаційному провадженні виключно переглядаються рішення й ухвали судів першої та другої (апеляційної) інстанцій, які набрали законної сили. Касація – форма перевірки рішень апеляційного суду.

6. Право на касаційне оскарження відповідно до національного законодавства про адміністративне судочинство обмежено строками й колом скаргників.

7. Касаційне провадження здійснюється за загальними правилами адміністративного процесу за виключення особливостей розгляду й вирішення справ цього виду провадження.

⁵²⁰ Конституція України.

⁵²¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

⁵²² Кодекс адміністративного судочинства України.

⁵²³ Комзюк А. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. С. 472.

9. Касаційний перегляд постанов й ухвал здійснюється судом касаційної інстанції яким є Верховний суд, що є останньою національною інстанцією, до якої може бути оскаржена постанова або ухвала суду першої та другої інстанції⁵²⁴.

Хоча право на касаційне оскарження є невід'ємною гарантією судочинства в Україні, але не всі судові рішення можуть бути предметом оскарження в касаційному порядку. Так, частина 2 статті 328 КАС України визначає, що до ухвал суду першої інстанції, які можуть бути оскаржені в касаційному порядку, після їх перегляду в апеляційному порядку, відносять такі:

- 1) забезпечення позову;
- 2) заміну заходу забезпечення позову;
- 3) повернення заяви позивачеві (заявникові);
- 4) відмови у відкритті провадження у справі;
- 5) залишення позову (заяви) без розгляду;
- 6) закриття провадження у справі;
- 7) відмова у відкритті провадження про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, відмова в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- 8) заміна сторони у справі (процесуальне правонаступництво) або сторони виконавчого провадження.

Частина 3 статті 328 КАС України визначає, що в касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції:

- 1) про відмову у відкритті або закриття апеляційного провадження;
- 2) про повернення апеляційної скарги;
- 3) про зупинення провадження;
- 4) щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову;
- 5) про відмову ухвалити додаткове рішення;
- 6) про роз'яснення рішення чи відмову у роз'ясненні рішення;
- 7) про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення;

⁵²⁴ Комзюк А. Адміністративний процес України: навч. посіб. /А. Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. Київ: Прецедент, 2007. С. 473.

- 8) про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- 9) про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами;
- 10) про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- 11) про заміну сторони у справі;
- 12) про накладення штрафу в порядку процесуального примусу;
- 13) окремі ухвали⁵²⁵.

Таким чином, у КАС України чітко передбачено рішення суду першої та апеляційної інстанції, які можна оскаржувати в касаційному порядку.

Крім того в частині 5 статті 328 КАС України передбачено, що не підлягають касаційному оскарженню:

1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;

2) судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до КАС України розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;

б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи;

в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;

г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Аналіз змісту частини 3 статті 272 КАС України дає підстави для висновку, що судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273–277, 282–286 КАС України, набирають законної сили з моменту

⁵²⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

проголошення і не можуть бути оскаржені, а саме: щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 273); щодо уточнення списку виборців (ст. 274); щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275); щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 276); щодо спорів, пов'язаних із виборами Президента України (ст. 277); щодо гарантованого забезпечення потреб оборони (ст. 282); щодо звернень органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів (ст. 283); щодо звернень Служби безпеки України про накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 284); щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 285); з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286).

Стосовно осіб, які мають право на касаційне оскарження, то слід зазначити, що сюди належать учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Зрозумілим є те, що до учасників справи належать сторони і треті особи. Сторонами є позивач та відповідач. А до третіх осіб КАС України відносить таких, що заявляють самостійні вимоги, і тих, хто не заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору.

Особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою, крім випадку коли судові рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки такої особи було ухвалено безпосередньо судом апеляційної інстанції.

Як зазначає Верховний Суд у своїй Постанові від 11 липня 2018 року у справі № 911/2635/17 «на відміну від оскарження судового рішення учасником справи, не залучена до участі у справі особа має довести наявність у неї правового зв'язку зі сторонами спору або безпосередньо судовим рішенням через обґрунтування наявності трьох критеріїв: вирішення судом питання про її (1) право, (2) інтерес, (3) обов'язок і такий зв'язок має бути очевидним та безумовним, а не ймовірним»⁵²⁶.

У разі відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою особи, яка не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, така особа користується процесуальними правами і несе процесуальні обов'язки учасника справи⁵²⁷.

Хоча КАС України не визначає тих осіб, які не брали участь у справі, але мають право подати касаційну скаргу на судові рішення, зрозумілим є те, що сюди слід віднести тих осіб, інтересів яких стосується судові рішення. Тобто особа не брала участі як позивач чи відповідач, третя особа, але рішенням суду першої інстанції вирішено питання про їх права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, що дає можливість їй звернутися з касаційним оскарженням, але лише після того як було вирішено це питання в апеляційному порядку.

Таким чином, до осіб, які мають право на касаційне оскарження, належать:

- 1) сторони;
- 2) треті особи;
- 3) особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

⁵²⁶ Постанова КГС ВС від 11 липня 2018 року у справі № 911/2635/17.

⁵²⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

5.2. Порядок і строки касаційного оскарження. Пропуск строку на касаційне оскарження та його наслідки. Вимоги до касаційної скарги⁵²⁸

Відповідно до частини 1 статті 329 КАС України касаційна скарга на судові рішення подається упродовж тридцяти днів з дня його проголошення. У разі якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Учасник справи, якому повне судові рішення не було вручено в день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на касаційне оскарження, якщо касаційна скарга подана упродовж тридцяти днів з дня вручення йому такого судового рішення.

Отже, право на касаційне оскарження розглядається через строк подання касаційної скарги, що накладає відбиток на розуміння його правової природи. За змістом строк касаційного оскарження є матеріально-правовим, оскільки безпосередньо пов'язаний із реалізацією права на судовий захист. Для попередження та уникнення зловживанню процесуальними правами щодо оскарження судових актів визначено 30-денний термін, упродовж якого суб'єкт оскарження може подати касаційну скаргу.

Відповідно до статті 331 КАС України касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції⁵²⁹.

Касаційну скаргу належить подавати безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції – Верховного суду України. «Безпосередньо» не означає, що особа не може надіслати її поштою.

Касаційна скарга, подана після закінчення зазначеного місячного строку, встановленого частини 1 статті 329 КАС України, залишається

⁵²⁸ Автор – **Мкртчян Роман Сейранович**, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, завідувач кафедри правознавства Херсонського інституту МАУП.

⁵²⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

без розгляду, якщо суд касаційної інстанції за заявою особи, яка подала касаційну скаргу, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала.

Строк на подання касаційної скарги також може бути поновлений у разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків, визначених частиною п'ятою статті 333 КАС України⁵³⁰.

Незалежно від поважності причин пропуску строку на касаційне оскарження суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження в разі, якщо касаційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання касаційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки⁵³¹.

Таким чином, пропущення строку, установленого для подання касаційної скарги, є перешкодою для касаційного перегляду, окрім випадків, коли суд касаційної інстанції (у колегіальному складі) за заявою особи, яка її подала, визнав поважними причини пропущення таких строків і поновив строк на оскарження. Зрозуміло, що заяву (клопотання) про поновлення строку на касаційне оскарження суд касаційної інстанції розглядає за умови надходження касаційної скарги.

Важливим у цьому аспекті є визначення того, що слід відносити до поважних причин пропуску строку оскарження.

Так, підстави пропуску строку на апеляційне оскарження можуть бути визнані поважними, а строк поновлено лише в разі, якщо вони пов'язані з непереборними та об'єктивними перешкодами, труднощами, які не залежать від волі особи та унеможливили своєчасне, тобто в установлений законом процесуальний строк, подання апеляційної скарги.

Поняття поважних причин пропуску процесуальних строків є оціночним, а його вирішення покладається на розсуд суду. До таких

⁵³⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁵³¹ Ліпський Д. Суб'єкти, об'єкт, предмет, форма і строки касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2013. № 13. С. 74.

причин належать обставини непереборної сили та обставини, які об'єктивно унеможливають учинення процесуальної дії у встановлений строк. Ці обставини підлягають підтвердженню через подання відповідних документів або їх копій.

Отже, у контексті забезпечення реалізації права на оскарження судового рішення та вирішення питання поновлення строків на таке оскарження в рішеннях ЄСПЛ сформувалась стала практика, відповідно до якої поновлення строків на оскарження може бути виправданим, якщо пропуск строку є поважний, об'єктивно незалежний від волі та поведінки скаргника⁵³².

На сьогодні в адміністративно-процесуальному законодавстві немає чіткої норми, яка б визначала поняття «поважна причина», її загальні ознаки. Також немає переліку поважних причин чи певного кола обставин, які можна вважати підставою для поновлення пропущених процесуальних строків

Натомість законодавець передбачив, що причини поважності пропуску процесуального строку суд оцінює, зважаючи на обґрунтування поважності цих причин та наданих доказів. Таке оцінювання відбувається з дотриманням норм ст. 90 КАС України, яка встановлює, що суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

Сьогодні норми КАС України не пов'язують право суду відновити пропущений процесуальний строк з певним колом обставин, які призвели до пропуску цього строку. Передбачити всі такі обставини було б у жодному разі неможливо. Інша річ – перелік причин, які не можуть бути підставами для відновлення строку, як наприклад, хвороба представника позивача.

Отже, у кожному конкретному випадку суд має ретельно оцінити докази й мотиви заявника, уважно вивчити обставини справи та надати мотивований висновок щодо поважності чи неповажності причин пропуску строку. За браком відповідних законодавчих норм під час визначення ступеня поважності причин пропуску строків у нагоді суддям може стати судова практика, насамперед

⁵³² Постанова КАС ВС від 9 листопада 2020 року у справі № 420/1813/19.

апеляційний і касаційний перегляд судових рішень. Не слід забувати і про те, що строки для вчинення певних дій, визначені у процесуальному законодавстві, мають дисциплінувати осіб, що звертаються до суду. Так, керуючись судовою практикою, до таких причин можна віднести хворобу, перебування у відрядженні, перебування в зоні АТО, але знову-таки це потрібно належним чином підтвердити й довести факт неможливості подати скаргу.

Крім того, відповідно до частини 3 та 4 статті 332 КАС України касаційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, установлених статтею 329 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку або якщо підстави, зазначені нею у заяві, визнані неповажними. При цьому упродовж десяти днів від дня вручення ухвали про залишення касаційної скарги без руху особа має право звернутися до суду касаційної інстанції із заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку. Розгляд заяви особи про поновлення строку на касаційне оскарження здійснюється колегією суддів суду касаційної інстанції, склад якої визначений у порядку, встановленому статтею 31 КАС України⁵³³.

Стосовно вимог до касаційної скарги, то вони мають імперативний характер, оскільки встановлюють чіткий перелік того, що має бути зазначено, а в разі відсутності обов'язкових елементів наслідки можуть бути у вигляді залишення касаційної скарги без руху та її повернення.

Так, у статті 330 КАС України першою вимогою до касаційної скарги є те, що вона подається в письмовій формі. Тобто виготовлена на аркуші (аркушах) паперу рукописним або друкарським способом. Цей документ викладається державною мовою (або з перекладом державною мовою).

У касаційній скарзі зазначаються:

- 1) найменування суду касаційної інстанції;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові для фізичних осіб) особи, яка подає касаційну скаргу, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце

⁵³³ Кодекс адміністративного судочинства України.

проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса, за наявності;

3) судові рішення, що оскаржуються;

4) підставу (підстави), на якій (яких) подається касаційна скарга з визначенням передбаченої (передбачених) статтею 328 КАС України;

У разі подання касаційної скарги на підставі пункту 1 частини четвертої статті 328 КАС України в касаційній скарзі зазначається постанова Верховного Суду, в якій викладено висновок про застосування норми права у подібних правовідносинах, що не був врахований в оскаржуваному судовому рішенні.

У разі подання касаційної скарги на підставі пункту 2 частини четвертої статті 328 КАС України в касаційній скарзі зазначається обґрунтування потреби відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду.

У разі подання касаційної скарги на судові рішення, зазначене у частинах другій і третій статті 328 КАС України, в касаційній скарзі зазначається обґрунтування того, в чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що призвело до ухвалення незаконного судового рішення (рішень);

Тобто тут вже особа, яка подає скаргу, на свій розсуд має чітко вказати, що вона саме вважає порушенням матеріальних і процесуальних норм та належним чином це обґрунтувати.

5) вимоги особи, що подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції;

6) у разі потреби – клопотання особи, що подає касаційну скаргу;

7) дата отримання копії судового рішення суду апеляційної інстанції, що оскаржується;

8) перелік матеріалів, що додаються.

Крім того касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участі. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції. Також до касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості учасників справи.

Якщо касаційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору⁵³⁴. Таким чином законодавець чітко встановлює порядок подання касаційної скарги. При цьому врегульовані питання щодо строків подачі і обов'язкових вимог щодо змісту касаційної скарги. Крім того, вирішено питання яким чином може діяти суди у разі пропущення строків касаційного оскарження.

5.3. Підстави касаційного оскарження. Неправильне застосування норм матеріального права. Порухення норм процесуального права як підстава для скасування судового рішення⁵³⁵

Відповідно до пункту 4 частини 2 статті 330 КАС України в касаційній скарзі зазначаються підстава (підстави), на якій (яких) подається касаційна скарга з визначенням передбаченої (передбачених) статтею 328 цього Кодексу підстави (підстав).

Загальними підставами касаційного оскарження судових рішень, визначеними частиною 4 статті 328 КАСУ, є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права. Однак ці підстави касаційного оскарження по-різному застосовуються до різних судових рішень. Наприклад, при оскарженні ухвал суду першої інстанції (ч. 2 ст. 328 КАСУ) та ухвал суду апеляційної інстанції (ч. 3 ст. 328 КАСУ) в касаційній скарзі зазначається лише обґрунтування того, в чому полягає неправильне

⁵³⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁵³⁵ Автор – Ситников Олександр Федотович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що призвело до ухвалення незаконного судового рішення (рішень).

Частина 2 статті 351 КАСУ визначає, що порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування або зміни рішення лише за умови, якщо це порушення призвело до ухвалення незаконного рішення.

Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню (ч. 3 статті 351 КАСУ).

Зовсім інший підхід застосовано законодавцем при оскарженні судових рішень, зазначених у частині першій статті 328 КАСУ (рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції) – обґрунтування неправильного застосування судом (судами) норм матеріального права чи порушення норм процесуального права має обов'язково наводитись у взаємозв'язку із посиланням на відповідний пункт частини четвертої статті 328 КАС України як на підставу для касаційного оскарження судового рішення:

1) якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку;

2) якщо скажник вмотивовано обґрунтував потреба відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні;

3) якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах;

4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених частинами другою і третьою статті 353 КАСУ.

Перші три з вищевказаних підстав касаційного оскарження у своїй основі містять таку вимогу як обґрунтування в касаційній

скарзі посилаючись на наявність, відступлення або відсутність висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду.

Верховний Суд у своїй ухвалі від 23 березня 2021 року справа № 200/8891/20-а зазначив, що призначення Верховного Суду як найвищої судової установи в Україні – це насамперед сформулювати обґрунтовану правову позицію стосовно застосування всіма судами в подальшій роботі конкретної норми матеріального права або дотримання норми процесуального права, що була неправильно використана судом і таким чином спрямувати судову практику в єдине і правильне правозастосування (вказати напрямок у якому слід здійснювати вибір правової норми); на прикладі конкретної справи роз'яснити зміст акта законодавства в аспекті його розуміння та реалізації на практиці в інших справах з вказівкою на обставини, що потрібно враховувати при застосуванні тієї чи іншої правової норми, але не нав'язуючи при цьому нижчим за статусом судам результат вирішення конкретної судової справи. Забезпечення єдності судової практики є реалізацією принципу правової визначеності, що є одним із фундаментальних аспектів верховенства права та гарантує розумну передбачуваність судового рішення. Крім того саме така діяльність Верховного Суду забезпечує дотримання принципу рівності всіх громадян перед законом, який втілюється через однакового застосування судом тієї самої норми закону в однакових справах щодо різних осіб.

Потреби врахування висновків щодо застосування норм права, викладено в постановах Верховного Суду іншими судами при застосуванні таких норм права зазначає частина 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Такі висновки мають бути зроблені Верховним Судом під час розгляду іншої справи, яка розглядалася в касаційному порядку раніше, і в постанові містяться висновки щодо застосування тієї ж самої норми права, що застосована в оскаржуваних судових рішеннях, у подібних правовідносинах.

Саме застосування в судовій практиці терміна «у подібних правовідносинах» викликає найбільшу дискусію серед науковців і юристів-практиків.

Подібність правовідносин означає, зокрема, тотожність суб'єктного складу учасників відносин, об'єкта та предмета правового регулювання, а також умов застосування правових норм (зокрема часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин). Зміст правовідносин із метою з'ясування їх подібності в різних рішеннях суду (судів) визначається обставинами кожної конкретної справи⁵³⁶.

У Верховному Суді зазначають, що судова практика визнає судовими рішеннями у таких правовідносинах рішення з такими подібними чинниками: 1) предмети спору, 2) підстави позову, 3) зміст позовних вимог, 4) установлені судом фактичні обставини; 5) однакове матеріально-правове регулювання спірних правовідносин. При цьому зміст правовідносин із метою з'ясування їх подібності в різних судових рішеннях визначається обставинами кожної конкретної справи⁵³⁷.

Суддя Великої Палати Верховного Суду Д. Гудима в окремій думці до судового рішення у справі № 357/3258/16-ц від 08.02.2018 р. щодо з'ясування питання подібності тих чи інших правовідносин сформулював, що основним критерієм, без якого неможливо встановити подібність правовідносин, є змістовний. Мова йде про права й обов'язки суб'єктів. Саме за характером цих прав та обов'язків потрібно ... визначати подібність правовідносин у справі⁵³⁸.

Законодавець, віддавши на розсуд суду визначення подібності правовідносин на стадії відкриття касаційного провадження у справі (без наявності справи та усіх її матеріалів), викликав різне його правозастосування як серед касаційних судів, так і всередині одного касаційного суду, що призвело в судовій практиці до негативних наслідків для осіб, які подають касаційну скаргу при

⁵³⁶ Ухвала Касаційного адміністративного суду від 06 січня 2021 року по справі № 817/726/15.

⁵³⁷ Луспенник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. 2020. <https://sud.ua/ru/news/blog/171319-kasatsiyni-filtri-u-tsvivilnikh-spravakh-problemni-pitannya-sudovogo-pravotlumachennya-ta-pravozastosuvannya>

⁵³⁸ Гудима Д. Окрема думка судді Великої Палати Верховного щодо ухвали Великої Палати Верховного Суду від 8 лютого 2018 року у справі № 357/3258/16-ц. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72243445>

вирішенні питання про ухвалення касаційної скарги до розгляду, коли в подібних правовідносинах судові колегії приймають зовсім протилежні рішення.

Подолання вказаних негативних наслідків, на нашу думку, можливе за рахунок або законодавчого визначення критеріїв спірного терміну, або певної судової практики, яка б уніфікувала та визначила чіткі правові позиції з її застосування.

Визначившись з основними складовими підстав касаційного оскарження, потрібно проаналізувати застосування виключних випадків касаційного оскарження судових рішень, зазначених у пунктах 1–3 частини 4 статті 328 КАСУ.

При поданні касаційної скарги у випадках, передбачених пунктом 1 частини четвертої статті 328 КАСУ основною обставиною для визначення підстави касаційного оскарження є неврахування судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні відповідних правових висновків Верховного Суду. Тому в касаційній скарзі насамперед потрібно зазначити конкретну постанову Верховного Суду, в якій викладено висновок про застосування норми права у подібних правовідносинах, що не був врахований.

Суттєва складність для правозастосування вказаних у пункті 1 ч. 4 ст. 328 КАСУ обставин є визначення випадків наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку. Подолати ці труднощі можливо лише за умови вивчення практики палати, об'єднаної палати касаційного суду, практику Великої палати Верховного Суду, які за законом мають право відступати від свого попереднього висновку. Саме обґрунтування потреби відступлення від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду в касаційній скарзі вимагає такий пункт 2 частини четвертої ст. 328 КАСУ.

Під відступленням від висновку слід розуміти або повну відмову Верховного Суду від свого попереднього висновку на користь іншого чи ж конкретизацію попереднього висновку із застосуванням відповідних способів тлумачення юридичних норм⁵³⁹.

⁵³⁹ Постанови Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 р. у справі № 823/2042/16.

Як зазначає суддя Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду В. Уркевич, у касаційній скарзі скаргник має зазначити, що чинний висновок Верховного Суду щодо застосування норми права в подібних правовідносинах потребує видозміни, від нього слід відмовитися або ж уточнити, модифікувати певним чином з урахуванням конкретних обставин його справи. Сама ж по собі вмотивованість такого клопотання скаргника оцінюватиметься судом касаційної інстанції як при застосуванні наведеного процесуального фільтру під час вирішення питання про відкриття касаційного провадження у справі, так і при здійсненні касаційного перегляду судових рішень⁵⁴⁰.

У разі подання касаційної скарги на підставі пункту 3 частини четвертої статті 328 КАС України (відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах) скаргник має чітко вказати норму права, яку неправильно було застосовано судами першої та (або) апеляційної інстанцій і щодо якої відсутній висновок Верховного Суду щодо її застосування. При цьому потрібно обґрунтувати, яка норма має бути застосована і яким чином вказана норма має бути застосована у вказаних правовідносинах для правильного вирішення справи.

Ще одна з виключних підстав, яка передбачена п. 4 ч. 4 ст. 328 КАСУ, пов'язана з порушенням судами при розгляді справи та постановленні рішень норм процесуального права. Законодавець розподілив такі порушення норм процесуального права на дві категорії: які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи (ч. 2 ст. 353 КАСУ), та такі, що є обов'язковою підставою для скасування судових рішень зі спрямованням справи на новий розгляд (ч. 3 ст. 353 КАСУ).

У касаційній скарзі, побудованій на вищевказаних підставах, має бути конкретно зазначені обставини справи, які були встановлені на основі недопустимих доказів та чому, на думку скаргника, останні є недопустимими, або вказати, які зібрані у справі докази судом не були досліджені та через які порушення норм права, що могло б

⁵⁴⁰ <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/procesualni-filtri-kasaciynogo-oskarzhennya-sudovih-rishen-u-gospodarskih-spravah.html>

давати підстави для висновку про порушення цим судом норм процесуального права.

Слід звернути увагу на таку важливу умову застосування підстав, визначених у п. 1 ч. 2 353 КАСУ, як обґрунтованість заявлених у касаційній скарзі підстав касаційного оскарження, передбачених пунктами 1, 2, 3 частини другої статті 328 КАСУ, тобто обґрунтування порушень норм процесуального права у цих випадках прив'язано до обґрунтування наявності, відступлення або відсутності висновку щодо застосування таких норм права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду.

Порушення процесуального законодавства, визначені в частині 3 ст. 353 КАСУ, пов'язані із законністю судового рішення: порушення легітимності складу суду та умов їх чинності (п. п.1, 2, 5, 6), порушення прав учасників справи або осіб, які не були залучені до участі у справі (п. п. 3,4) та порушенням правил юрисдикції (підсудності) (п. 7).

Залежно від правоможності суду щодо обрання варіантів вирішення правового питання (наявності порушень норм процесуального права) вищезазначені випадки реалізації судом своїх повноважень можна поділити на диспозитивні (судовий розсуд) та імперативні (обов'язкові).

У першому випадку (ч. 2 ст. 353 КАСУ) визначення критеріїв порушень норм процесуального права, їх оцінки й застосування цілком лежить на розсуді суду. У другому випадку суд, визначивши ознаки порушення норм процесуального права (ч. 3 ст. 353 КАСУ), фактично вимушений вирішити питання про долю рішення у спосіб, визначений законом, навіть за рахунок виходу за межі перегляду судом касаційної інстанції (ч. 3 ст. 341 КАСУ).

За правилами пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), не підлягають касаційному оскарженню, крім випадків, якщо: а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики; б) особа, яка подає касаційну скаргу,

відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи; в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Цією нормою права реалізовано проголошений статтею 129 Конституції України принцип обмеження випадків касаційного оскарження судових рішень лише у визначених законом випадках. Так, Рішенням Європейського суду з прав людини від 05.04.2018 у справі «Зубац проти Хорватії» (*Zubac v. Croatia*) були визначені критерії застосування законодавчих обмежень щодо доступу до Верховного суду, такі як передбачуваність обмеження; несприятливі наслідки помилок під час провадження, що призвело до відмови заявникові у доступі до вищого суду; можливість стверджувати, що такі обмеження здатні спричинити «надмірний формалізм».

Таким чином, український законодавець із метою зменшення ризиків, указаних у вищевказаному рішенні ЄСПЛ, передбачив спеціальні критерії касаційного оскарження судових рішень, які за законом не підлягають касаційному оскарженню.

Вони застосовуються у виключних випадках:

1. Категорія справ – при розгляді справ незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження.

2. Виключні підстави:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики; б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи; в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Якщо випадки помилкового віднесення судом першої інстанції справи до категорії незначної складності або позбавлення

можливості спростувати обставини, установлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи не викликають у судовій практиці запитань, то застосування таких юридичних конструкцій, як «питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики», «значний суспільний інтерес», «виняткове значення для її учасника, який подає касаційну скаргу», визначених п. п. 1, 2, 3 частини п'ятої статті 328 КАС України є складним завданням не тільки для осіб, які мають намір касаційного оскарження, але і для суддів касаційної інстанції.

Наявність у законі таких спірних оціночних понять уже негативно позначилась на судовій практиці. Як правильно зазначив А. Монаєнко, «нечітке визначення в законі обставин для перегляду Верховним Судом судових рішень та їх переліку може призвести до ситуації, коли надання Верховному Суду права на дискрецію при вирішенні питання допуску справи не завжди підсилюватиме засади доступності правосуддя, оскільки кожна справа може оцінюватися суб'єктивно крізь призму її обставин та можливих правових наслідків для особи, суспільства і держави. Наведене не повною мірою може забезпечувати реалізацію принципу верховенства права»⁵⁴¹.

Недосконалість такої правової норми створює в судовій системі додаткові підстави для застосування «формалізму» та нерівного підходу при допуску справ для перегляду Верховним Судом в касаційному порядку.

Пройшов достатній час від моменту ухвалення вказаного Закону, але у Верховному Суді досі не має напрацьованої єдиної практики застосування вказаних спеціальних підстав оскарження як між різними юрисдикціями, так і всередині кожної з них. При цьому «...обов'язок доведення наявності таких виняткових обставин покладається на особу, яка звертається до суду з касаційною скаргою»⁵⁴².

Перше, на що звертає свою увагу законодавець, надаючи виключення з випадків обмеження касаційного оскарження, є питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної

⁵⁴¹ <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/kasaciyni-filtri.html>

⁵⁴² Ухвала КАС/ВС від 08 січня 2020 р. по справі № 580/2257/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86815362>

правозастосовної практики. На нашу думку, це означає проблемні та неоднозначні випадки застосування норм матеріального та процесуального права при розгляді спору в суді, які мають найбільш суттєве, важливе та виключне значення для вирішення конкретної справи, для конкретної людини і які потребують уніфікованого тлумачення та однакового застосування права як для сторін спору, так і для не визначеного але широкого кола суб'єктів правовідносин.

Аргументом на користь того, що касаційна скарга стосується питання, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики, може бути обґрунтування наявності прогалин або колізій у законодавчому регулюванні певного кола суспільних відносин та відсутності єдності в судовій практиці стосовно вирішення цього питання. При цьому наявність правового висновку Верховного Суду в аналогічній справі не є безумовною підставою для відмови у відкритті касаційного провадження, якщо в касаційній скарзі міститься належне обґрунтування потреби відходу від такого правового висновку⁵⁴³.

Тому скаргник має обґрунтувати, у чому саме полягає «фундаментальне значення саме цієї справи для формування єдиної правозастосовної практики із зазначенням новітніх, проблемних, засадничих, раніше ґрунтовно не досліджуваних питань права, відповідь касаційного суду на які мала б надати нового, уніфікованого розуміння та застосування права як для сторін спору, так і для невизначеного але широкого кола суб'єктів правовідносин.»⁵⁴⁴

Менш суперечливим, але все-таки складним є визначення критерію значного суспільного інтересу справи. Вікіпедія визначає суспільний інтерес як інтерес суспільства або усередненого представника цього суспільства, пов'язаного із забезпеченням його добробуту, стабільності, безпеки та сталого розвитку⁵⁴⁵.

⁵⁴³ Андронов І.А. Андронova В.А. Касаційне оскарження судових рішень у малозначних справах. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/14021/>

⁵⁴⁴ Ухвала КАС/ВС від 08 січня 2020 року по справі № 580/2257/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86815362>

⁵⁴⁵ https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81

Термін «суспільний інтерес» є настільки багатограним і всеохопним, що унеможлиблює його визначення в межах однієї дефініції. Для прикладу визначення суспільного інтересу можна використати положення частини другої статті 29 Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» (далі – Закон № 2657-ХІІ), у якій зазначається, що предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Щодо публічних правовідносин в адміністративній справі потрібно зазначити такі особливості суспільного інтересу:

- дії державних органів або окремих її посадовців, що свідчать про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; епідеміологічному благополуччю суспільства та охороні здоров'ю;

- рішення, дія, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які впливають на реалізацію громадянами своїх конституційних прав, свобод і обов'язків, інтересів територіальних громад, певного прошарку суспільства та інше;

- свідчить про можливість порушення з боку суб'єкта владних повноважень прав людини, уведення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки їх діяльності (бездіяльності).

Таким чином, суспільний інтерес включає в себе як визначення суб'єктного складу правовідносин – інтереси необмеженого кола осіб, визначеного кола осіб, які мають певні спільні характеристики, наприклад за професійними ознаками чи соціальним статусом, так і об'єктного складу – суспільної цінності правовідносин у конкретній справі.

Визначаючи справу, що має виняткове значення для учасника, який подає касаційну скаргу, слід зазначати особливі характеристики, які дозволять суду касаційної інстанції виокремити вказану справу із загальної кількості справ для розгляду Верховним Судом.

Тому учасник справи незначної складності, який подає касаційну скаргу, має переконати Верховний Суд у тому, що саме його справа

має виняткове значення для нього. Ці аргументи й доводи мають відповідати вимогам п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ та підтверджені певними доказами, на підставі яких судове рішення у його справі може бути допущене до перегляду у Верховному Суді.

Така «винятковість» виражена:

- особливим статусом позивача (вразлива категорія громадян, наприклад переселенці, біженці, особи, які відбувають покарання);
- особливий соціальний статус (особи с особливими потребами та інші особи);
- неординарний (нетиповий) публічно-правовий спір у рамках певної категорії адміністративних правовідносин;
- явно свавільні дії СВП, які досягли такого серйозного рівня, що призвели до суттєвого перешкодження здатності заявника користуватися своїми правами, були добре відомі органам влади та мають триваючий характер;
- негативні або навіть шкідливі наслідки судового рішення для цієї особи.

Вищезазначені виключні підстави для касаційного оскарження в будь-якому разі застосовуються лише за наявності обґрунтування загальними підставами касаційного оскарження, визначеними частині 4 ст. 328 КАСУ.

5.4. Порядок розгляду касаційної скарги. Відкриття касаційного провадження. Підстави для скасування судових рішень. Судові рішення за наслідками перегляду справи в касаційному порядку⁵⁴⁶

Процедура касаційного провадження – це законодавчо встановлений порядок розгляду касаційної скарги, яка надійшла до суду касаційної інстанції та складається з таких основних стадій:

⁵⁴⁶ Автор – Ситников Олександр Федотович, кандидат юридичних наук, академік Академії АПН, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

- подання касаційної скарги (порядок і строки подання касаційної скарги ст. ст. 329, 330, 331 КАС);
- перевірка касаційної скарги за формальними ознаками на відповідність її вимогам ст. 330 КАСУ, яку здійснює суддя одноособово (ст. 332 КАСУ);
- вирішення питання про наявність підстав для касаційного перегляду справи, відмови у відкритті або відкриття касаційного провадження колегією суддів (ст. ст. 328, 333, 334 КАС);
- проведення формальних та процедурних дій, спрямованих на підготовку справи до касаційного розгляду справи (ст. ст. 335–340 КАСУ);
- безпосередньо розгляд касаційної скарги колегією суддів (ст. ст. 340–359 КАС);
- повернення адміністративної справи до суду першої інстанції (ст. 360 КАС).

Кожний із цих етапів касаційного перегляду судового рішення має свої процесуальні особливості. Основним завданням касаційного суду на перших стадіях розгляду касаційної скарги є вирішення питання про можливість відкриття провадження у справі. Інструментами здійснення касаційним судом своїх повноважень є критерії або умови прийнятності касаційної скарги.

Як зазначає ЄСПЛ у своїх рішеннях, «умови прийнятності касаційної скарги відповідно до норм законодавства можуть бути суворішими, ніж для звичайної заяви; зважаючи на особливий статус суду касаційної інстанції, процесуальні процедури в суді касаційної інстанції можуть бути більш формальними, особливо якщо провадження у справах здійснюється судом після їх розгляду судом апеляційної інстанції»⁵⁴⁷

Сутність критеріїв прийнятності касаційної скарги розкривається у процесуально визначених обмеженнях у доступі до касаційного оскарження судових рішень – так званих процесуальних «фільтрах» або вимогах до касаційної скарги.

А. Помазанов зазначає два види вимог до касаційної скарги – формальні та змістовні. Формальними є вимоги переважно технічного

⁵⁴⁷ Пункт 48 рішення у справі «Levages Prestations Services v. France». № 21920/93 та рішення у справі «Brualla Gomez de la Torre v. Spain» № 26737/95.

й організаційного характеру, а змістові безпосередньо впливають на обґрунтованість скарги. Однак як перші, так і другі однаково впливають на ухвалення судом рішення про відкриття касаційного провадження. Можна стверджувати, що дотримання наведених вимог є процесуальною передумовою відкриття касаційного провадження⁵⁴⁸.

Для реалізації права на касаційне оскарження судових рішень особі, яка подає касаційну скаргу, потрібно подолати встановлені законодавцем обмеження («касаційні фільтри») через виконання вимог, установлених законом:

- формальними вважаються вимоги, встановлені для форми та змісту касаційної скарги (ст. 330 КАС), строки на касаційне оскарження (ст. 329 КАС), сплата судового збору (частина 4 ст. 330 КАС), надання копій касаційної скарги та інших матеріалів;

- змістовні вимоги випливають із підстав касаційного оскарження, які ми детально проаналізували в попередньому підрозділі. У процесі касаційного провадження підстави касаційного оскарження мають подвійну функцію: по-перше, вони є підставами для вирішення питання про допуск касаційної скарги до розгляду судом касаційної інстанції (можливість відкриття касаційного провадження), по-друге, одночасно є підставами для касаційного перегляду судових рішень й ухвалення рішення про долю судового рішення: залишення без змін, скасування або зміни судових рішень.

Ретельна перевірка касаційної скарги за формальними та змістовними вимогами є основним завданням суду касаційної інстанції на даному етапі касаційного провадження, оскільки, як зазначає ЄСПЛ, у своїх рішеннях головною функцією судів вищих інстанцій з перегляду є розгляд правових питань, що мають важливе та виключне значення, усунення фундаментальних правових помилок і недоліків, допущених судами нижчих інстанцій, забезпечення єдності судової практики, уніфікованого та єдиного застосування права, а не новий розгляд справи.

⁵⁴⁸ Помазанов А. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. Вісник НТУУ «КПІ». Серія: Політологія. Соціологія. Право. Випуск 2(38). 2018 <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/152946/152068>

Залежно від виконання скаргником вимог закону алгоритм ухвалення рішення суддею касаційної інстанції на цій стадії складається з таких можливих варіантів: залишення касаційної скарги без руху, з таким поверненням касаційної скарги або відкриттям провадження у справі, відмова у відкритті касаційного провадження, відкриття провадження у справі.

Інститут залишення касаційної скарги без руху є законодавчо визначеним механізмом виправлення помилок, допущених особою, яка подає касаційну скаргу з метою реалізації нею права на доступ до касаційної інстанції. З іншого боку, залишення касаційної скарги без руху – це процесуальна дія суду касаційної інстанції, яка виконує як запобіжну функцію (недопущення до суду касаційних скарг, які не відповідають вимогам закону), так і санкційний засіб, тобто має негативні наслідки в разі невиконання вимог закону або суду у вигляді повернення касаційної скарги, так і позитивні наслідки: у разі усунення недоліків, зазначених судом відкриття касаційного провадження.

Після перевірки касаційної скарги за формальними ознаками відповідності її вимогам процесуального закону такою стадією є вирішення питання про наявність підстав для відмови у відкритті провадження.

Критерії неприйнятності касаційної скарги передбачені статтею 333 КАСУ: 1) касаційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає касаційному оскарженню;

2) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої касаційної скарги цієї самої особи на це саме судові рішення;

3) є постанова про залишення касаційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою цієї особи на це саме судові рішення;

4) скаргником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на касаційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку касаційного оскарження, визнані судом неповажними;

5) суд у порядку, передбаченому частинами другою, третьою цієї статті, дійшов висновку, що касаційна скарга є необґрунтованою;

6) Верховний Суд уже викладав у своїй постанові висновок щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах, порушеного в касаційній скарзі на судові рішення, зазначене в частині першій статті 328 цього Кодексу, і суд апеляційної інстанції переглянув судові рішення відповідно до такого висновку (крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку або коли Верховний Суд вважатиме за потрібне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах).

Ці критерії є вичерпними.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі рішення про відкриття касаційного провадження вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному статтею 332 (частина 1 та 2 статті 334 КАСУ).

Відкриття касаційного провадження має важливе процесуальне значення як для учасників справи, так і для касаційного суду. Для учасників касаційного провадження з'являються рід важливих процесуальних переваг: отримання відповідного правового статусу з можливістю реалізації своїх прав: подання відзиву, клопотань, заяв, вирішення питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються, участі у слуханні справи та вчиненні інших процесуальних дій.

Суд від моменту відкриття виконує хоч і формальні, але дуже важливі процедурні дії для забезпечення касаційного розгляду справи та забезпечення прав інших учасників касаційного провадження: витребує від суду першої інстанції матеріали справи, надсилає копії касаційної скарги та доданих матеріалів учасникам справи, роз'яснює права на подання відзиву на касаційну скаргу та встановлення граничного строку на вчинення відповідних дій.

Крім того відкриття провадження у справі має ключову роль для відліку строку розгляду касаційної скарги, оскільки частиною 1 ст. 342

КАСУ визначено строки розгляду касаційної скарги саме з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Після відкриття для суду настає не менш важлива стадія касаційного провадження – підготовка справи до касаційного розгляду. Під час підготовки суд з'ясовує склад учасників справи; вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи; вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; вирішує інші питання, потрібні для касаційного розгляду справи.

Безпосередньо розгляд касаційної скарги колегією суддів здійснюється в порядку, передбаченому параграфом 3 глави 2 розділу III КАС. Процесуальним законодавством передбачено три форми розгляду справи в касаційній інстанції: попередній розгляд справи (ст. 343), касаційний розгляд справи в судовому засіданні (ст. 344) та розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 345). За наслідками розгляду касаційної скарги суд касаційної інстанції відповідно до повноважень, установлених ст. 349 КАС України та згідно з вимогами, встановленими статтею 34 та главою 9 розділу II КАСУ ухвалює вмотивоване рішення у вигляді постанови з урахуванням особливостей, зазначених у цій главі.

У всіх інших випадках розв'язання процедурних питань, які пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС, вирішуються шляхом постановлення ухвали в порядку, визначеному КАС для постановлення ухвал суду першої інстанції.

Судові рішення суду касаційної інстанції ухвалюються, проголошуються, вручаються (видаються або надсилаються) учасникам справи в порядку, встановленому главою 9 розділу II КАСУ, з урахуванням особливостей, зазначених у цій главі є остаточними й оскарженню не підлягають. Набрання судовими рішеннями суду касаційної інстанції законної сили врегульовано ст.ст. 355, 356, 359 КАСУ і залежить від виду самого рішення. Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її ухвалення, а ухвала – із моменту її

проголошення. У разі, якщо ухвала постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні в разі неявки всіх учасників справи, розгляд справи в письмовому провадженні набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями).

Відповідно до вимог статті 349 КАСУ суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право ухвалити одне з рішень:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу без задоволення;

2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;

3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;

4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині;

6) у визначених КАСУ випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині;

7) у визначених цим Кодексом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і ухвалити одне з рішень, визначених пунктами 1–6 частини першої цієї статті.

Із переліку можливих рішень суду касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги, визначених вищевказаною нормою права, передбачений результат розгляду справи у вигляді скасування судового рішення попередніх інстанцій. Підстави для скасування судових рішень визначені статтями 351, 352, 353, 354 КАС і пов'язані з неправильним застосуванням норм матеріального права або порушенням норм процесуального права.

Згідно із судовою статистикою найбільш розповсюдженими підставами скасування судових рішень із спрямуванням справи для продовження розгляду є неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що призвели до постановлення незаконної ухвали суду першої інстанції та (або) постанови суду апеляційної інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі. Як ми зазначали в попередньому підрозділі, законодавець розподілив такі порушення норм процесуального права на дві категорії: які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи (частина 2 ст. 353 КАСУ), та такі, що є обов'язковою підставою для скасування судових рішень зі спрямуванням справи на новий розгляд (частина 3 ст. 353 КАСУ).

У свою чергу випадки порушення судами норм процесуального права, визначені в частині 2 ст. 353 КАСУ, можна поділити на такі:

1) пов'язані з порушенням процесу доказування: суд не дослідив зібрані у справі докази за умови висновку про обґрунтованість заявлених у касаційній скарзі підстав касаційного оскарження, передбачених пунктами 1, 2, 3 частини другої статті 328 КАСУ (п. 1); суд необґрунтовано відхилив клопотання про витребування, дослідження або огляд доказів або інше клопотання (заяву) учасника справи щодо встановлення обставин, які мають значення для правильного вирішення справи (п. 3); суд установив обставини, що мають істотне значення, на підставі недопустимих доказів (п. 4);

2) порушення форм провадження: суд розглянув у порядку спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження (п. 2).

Порушення процесуального законодавства, визначені у частині 3 ст. 353 КАСУ, пов'язані із законністю судового рішення:

– порушення легітимності складу суду та умов їх чинності (п. п. 1, 2, 5, 6):

– справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду;
– в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і судом касаційної інстанції визнано підстави його відводу обґрунтованими, якщо касаційну скаргу обґрунтовано такою підставою;

- судові рішення не підписано будь-яким із суддів або підписано не тими суддями, які зазначені в судовому рішенні;
- судові рішення ухвалено суддями, які не входили до складу колегії, що розглядала справу;
- порушення прав учасників справи або осіб, які не були залучені до участі у справі (п. п. 3,4):
 - справу розглянуто адміністративними судами за відсутності будь-якого учасника справи, не повідомленого належним чином про дату, час і місце судового засідання, якщо такий учасник справи обґрунтовує свою касаційну скаргу такою підставою;
 - суд ухвалив рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки осіб, які не були залучені до участі у справі;

3) порушення правил юрисдикції (підсудності) (п. 7): судові рішення ухвалено судом із порушенням правил юрисдикції (підсудності), визначених статтями 20, 22, 25–28 КАСУ.

Інші підстави скасування судових рішень застосовуються в конкретних випадках порушення норм матеріального або процесуального права, наприклад, ст. 352 КАС передбачено, що суд касаційної інстанції скасовує постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишає в силі судові рішення суду першої інстанції у відповідній частині, якщо в передбачених статтею 341 КАСУ межах установить, що судом апеляційної інстанції скасовано судові рішення, яке відповідає закону. Стаття 354 КАСУ регулює випадки скасування судових рішень із закриттям провадження у справі або залишенням позову без розгляду у відповідній частині.

5.5. Особливості розгляду типових та зразкових справ⁵⁴⁹

Типові та зразкові справи є відносно новим явищем для вітчизняної адміністративно-процесуальної науки і практики діяльності

⁵⁴⁹ Автори – **Стеценко Семен Григорович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України, суддя Верховного Суду; **Стеценко Валентина Юріївна**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри правознавства та галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.

адміністративних судів. «Старт» втіленню у життя цих явищ було зроблено 2017 року, коли законодавцем були внесені зміни до процесуальних законів. Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» серед іншого передбачив, що типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги; зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, ухвалена до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення.

Виходячи з цього, ознаками зразкових справ є такі: відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлений структурний підрозділ); спір виник з аналогічних підстав; відносини врегульовано одними нормами права; позивачем заявлено аналогічні вимоги.

Як справедливо зазначає М. Смокович, правовий інститут «зразкового провадження» не є абсолютно невідомим для національного адміністративного процесуального законодавства та практики діяльності адміністративних судів. Так, Кодекс адміністративного судочинства України попередніх редакцій містив один з елементів цього правового інституту: звільнення суду від обов'язку повторно досліджувати обставини ухвалення певного рішення (вчинення дії чи бездіяльності), якщо вони вже встановлені за результатами іншого провадження... Однак інститут типової та зразкової справи значно ширший як за суттю, так і за правовими наслідками⁵⁵⁰.

Чи можна стверджувати, що новації з приводу запровадження зразкових і типових справ дійсно стали важливим чинником, який значною мірою видозмінив розгляд справ з певними ознаками? На наше переконання, так: причин, які зумовлюють такого роду

⁵⁵⁰ Смокович М. Зразкові і типові справи як механізм забезпечення єдності судової практики. *Юридична Україна*. 2018. № 1–2. С. 21.

відповідь, а також актуалізують дослідження типових та зразкових справ, достатньо багато, зокрема зазначимо ключові з них.

По-перше, це сприятиме формуванню єдності судової практики. Адже рішення Верховного Суду у зразковій справі буде еталоном (взірцем, зразком) для вирішення аналогічних справ судами першої та апеляційної інстанцій. Як стверджує В. Ільков, «рішення у зразковій справі Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, виступають як судовими прецедентами в адміністративному судочинстві, так і джерелами права в правовій системі України. Такий механізм запроваджений задля забезпечення Верховним Судом єдності судової практики в судовій системі України»⁵⁵¹.

По-друге, це забезпечуватиме пришвидшення розгляду типових адміністративних справ, оскільки з часу ухвалення рішення у зразковій справі у суддів, в провадженні яких знаходяться типові адміністративні справи, настає можливість ухвалення рішень у максимально стислі терміни, оскільки алгоритм вирішення такого роду справ стає загальновідомим. Цікавою в цьому сенсі є інформація, наведена в Аналізі практики застосування інституту зразкової справи в адміністративному судочинстві як заходу скорочення тривалості судового провадження (Проект Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини»). Експертами виявлено, що тривалість вирішення типової справи в середньому може становити трохи більше 13 місяців (якщо суд зупинить провадження на час розгляду зразкової справи у ВС), або приблизно 2 місяці, якщо на момент розгляду справи вже є чинне зразкове рішення. Розраховано, що інститут зразкової справи пришвидшує провадження у типових справах щонайменше у 2,5 рази порівняно з тривалістю розгляду інших адміністративних справ, оскільки (за підрахунками, проведеними в межах цього аналізу) від моменту відкриття провадження у «звичайній» адміністративній справі до остаточного вирішення в середньому проходить 34–35 місяців (такі дані отримано з аналізу вибірки зі 100 рішень в адміністративних справах, які

⁵⁵¹ Ільков В. Рішення Верховного Суду в зразковій справі як судовий прецедент у правовій системі України. *Слово Національної школи суддів України*. 2019. № 4. С. 12.

остаточно вирішені ВС і не є типовими/зразковими)⁵⁵². Такого роду дані варто враховувати при формуванні суспільної думки стосовно типових і зразкових справ.

По-третє, це демонструє теоретико-методологічну єдність нової практики Верховного Суду та діяльності Європейського Суду з прав людини у вимірі так званих «пілотних справ». Такий посыл визначено самим українським законодавцем. Як стверджується у пояснювальній записці до законопроекту № 6232 (який був підтриманий народними депутатами та став вищезазначеним Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII), проєкт Кодексу адміністративного судочинства України включає притаманну лише йому процесуальну новелу – процесуальний механізм розгляду типових справ (у яких відносини сторін та правові норми, якими вони регулюються, є схожими) за прикладом рішення Верховного Суду в одній з таких справ (зразковій справі). Цю процедуру було розроблено за прикладом «пілотних рішень», які ухвалює Європейський суд із прав людини. Упровадження вказаної процедури в адміністративному судовому процесі дасть змогу зменшити навантаження на суддів, забезпечити єдність правозастосовної практики та сприятиме швидкому розгляду великої кількості однотипних справ⁵⁵³. Іншими словами, очікування розробників проєкту оновленого Кодексу адміністративного судочинства України були пов'язані серед іншого із зменшенням навантаження на суддів. А це, як видається, корелює із функціональним призначенням «пілотних справ» ЄСПЛ. Як слушно зазначає В. Миколаєць, «за своєю сутністю пілотні рішення Європейського суду з прав людини становлять собою вказівки державним органам на існування системної проблеми, яка стосується великої кількості осіб, та рекомендації щодо усунення виявлених порушень. Через упровадження інституту пілотних рішень було розв'язано одразу два завдання: по-перше, впроваджено інститут,

⁵⁵² Аналіз практики застосування інституту зразкової справи в адміністративному судочинстві як заходу скорочення тривалості судового провадження. *Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини* : Проєкт Ради Європи. Травень 2021 р. Київ, 2021. С. 5.

⁵⁵³ Пояснювальна записка до законопроекту № 6232 від 23 березня 2017 р. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6232&skl=9

спрямований на вирішення багаторазово повторюваних проблем; по-друге, цей механізм сприяв вирішенню справ, що впливають зі стійкого системного неправильного функціонування адміністративних і правозастосовних органів правової системи держави⁵⁵⁴.

Якими ж є особливості провадження у зразковій справі? Формально юридичний аспект відповіді на це питання міститься у положеннях ст. 290 КАСУ. Передусім це ініціатива адміністративних судів, у провадженні яких перебувають типові адміністративні справи. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. Також важливим є вимоги до подання, з яким адміністративний суд звертається до Верховного Суду. У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, який надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, зокрема посилання на типові справи. До подання додаються матеріали справи. Для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ⁵⁵⁵. Значною мірою підхід суду касаційної інстанції до вирішення питання стосовно відкриття провадження у зразковій справі базується на ретельному аналізі подання про розгляд типової справи Верховним Судом як судом першої інстанції. У цьому сенсі зазначимо умови розгляду такого роду подань:

- розгляд подання здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів;
- питання про відкриття провадження у зразковій справі вирішується упродовж 10 днів від дня надходження до Верховного Суду відповідних матеріалів;
- Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження;

⁵⁵⁴ Миколаєць В.А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві Литви. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 121.

⁵⁵⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

– ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади України, а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не пізніше ніж за десять днів до дати судового засідання для розгляду зразкової справи.

Такого роду порядок дій має місце тоді, коли подання суду нижчої інстанції відповідає вимогам, установленим чинним законодавством. Водночас практика розгляду подань про розгляд Верховним Судом адміністративної справи як зразкової та статистичні дані свідчать про те, що по більшості такого роду подань суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті провадження. Які ж основні причини такого стану справ?

Насамперед варто вказати про випадки невідповідності подання вимогам частини першої та (або) другої статті 290 КАСУ. Якщо такого роду невідповідність має місце (зокрема внесення подання неналежним складом суду, недостатня кількість типових адміністративних справ, неналежне обґрунтування підстав, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, ненадані матеріали справ тощо), Верховний Суд ухвалює рішення про відмову у відкритті провадження. Стосовно кількості типових адміністративних справ, яка є достатньою, Верховний Суд також може відмовити у відкритті провадження у зразковій справі за умови наявності стійкого (сталого) та однакового підходу до розв'язання спорів

Також варто акцентувати увагу, що іноді мають місце значні розбіжності у фактичних обставинах різних справ, які унеможливають ухвалення для них зразкового рішення. Мова йде про різні позовні вимоги, відповідачами є різні суб'єкти владних повноважень, неоднакове нормативно-правове регулювання.

У разі ж відкриття провадження у зразковій адміністративній справі, керуючись вимогами статті 290 КАСУ, в ухвалі про це зазначаються:

- 1) найменування, склад суду, номер справи;
- 2) найменування та місцеперебування відповідача;
- 3) стисла інформація щодо предмета та підстав зразкової справи;

- 4) ознаки типової справи;
- 5) дата, час та місце судового розгляду зразкової справи;
- 6) стисла інформація щодо правових наслідків судового рішення, ухваленого у зразковій справі;
- 7) порядок одержання заінтересованими особами рішення у зразковій справі та порядок його оскарження.

Своєю чергою в рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає:

- 1) ознаки типових справ;
- 2) обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм;
- 3) обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі.

Статистичні дані свідчать, що станом на 1 листопада 2021 року Верховним Судом розглянуто 131 подання про розгляд адміністративної справи як зразкової, з яких відмовлено у відкритті провадження, – 102, розглянуто по суті – 25, повернуто – 3, закрито провадження у справі – 1.

Серед конкретних прикладів відкриття Верховним Судом проваджень у зразкових справах та подальшого їх розгляду по суті доцільно навести такі:

- справа № 820/6514/17 щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських;
- справа № 806/3265/17 щодо форми виготовлення паспорта громадянина України;
- справа № 805/402/18 щодо припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі.

У справі № 820/6514/17⁵⁵⁶ сутність спору полягала в тому, що позивач – пенсіонер органів внутрішніх справ, якому з 1 січня 2015 року призначена пенсія за вислугу років і якому відповідач – орган Пенсійного фонду України – не перерахував пенсію відповідно до грошового забезпечення поліцейських. Неможливість перерахувати та виплатити пенсію позивачеві мотивував відсутністю коштів у Державному бюджеті України. Зразковим рішенням від 15 лютого

⁵⁵⁶ Зразкові справи (аналітичний огляд). Київ : Верховний Суд, 2020. Вип. 2. С. 5.

2018 року було задоволено позовні вимоги фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в тому, що відповідно до Закону України від 23 грудня 2015 року № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», статті 63 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон № 2262-XII) зміна грошового забезпечення поліцейських, яке за своїми складовими є ідентичним складовим колишніх працівників міліції, але за розміром більшим, є безумовною підставою для перерахунку пенсії позивача як колишнього працівника міліції на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» (далі – постанова № 988), яка набрала чинності 2 грудня 2015 року. Згідно зі статтею 51 Закону № 2262-XII позивач має право на перерахунок пенсії з першого числа місяця, що йде за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть за собою зміну розміру пенсії. Суд також зазначив, що посилення відповідача на відсутність коштів на проведення виплати пенсії в перерахованому розмірі порушує право мирно володіти своїм майном, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Таким чином, посиляючись на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України» від 8 листопада 2005 року, Суд дійшов висновку, що органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань.

У справі № 806/3265/17⁵⁵⁷ сутність спору полягала в тому, що позивачка звернулася до суду з позовом, заперечуючи проти виготовлення паспорта громадянина України у формі картки з безконтактним електронним носієм, який міститиме її персональні ці. За результатами перегляду цієї справи в апеляційному порядку Велика Палата 19 вересня 2018 року ухвалила рішення, згідно з яким

⁵⁵⁷ Там само. С. 7–8.

було надано дозвіл оформити та видання позивачці паспорт громадянина України у формі книжечки.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в тому, що реалізація державних функцій має здійснюватися без примушення людини до надання згоди на обробку персональних даних. Їх оброблення має здійснюватися в межах та на підставі тих законів України, на підставі яких виникають правовідносини між громадянами та державою. Упровадження новітніх технологій не має бути безальтернативним і примусовим. Ті, хто відмовляються приймати ці технології, мають альтернативу – використання традиційних методів ідентифікації особи.

У справі № 805/402/18⁵⁵⁸ суть спору полягала в тому, що позивач – пенсіонер, який отримує пенсію за віком, у зв'язку з проведенням бойових дій та антитерористичної операції в його населеному пункті вимушений був покинути своє постійне місце проживання та переїхати до іншого населеного пункту, де став на облік як внутрішньо переміщена особа. Проте місцеве територіальне управління Пенсійного фонду України з 1 квітня 2017 року припинило йому виплату пенсії з підстав, на думку позивача, не передбачених статтею 49 Закону № 1058-IV, вказуючи на те, що реалізація прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на пенсійне забезпечення здійснюється з урахуванням актів Кабінету Міністрів України. Позивач вважав такі дії протиправними й такими, що порушують його право на пенсійне забезпечення. 3 травня 2018 року у справі було ухвалено зразкове рішення Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду щодо задоволення позовних вимог фізичної особи до Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України в Донецькій області.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому: реєстрація особи як внутрішньо переміщеної надає можливість державним органам врахувати її особливі потреби. Серед таких особливих потреб – доступ до належного житла та правової допомоги, доступ до спеціальних державних програм, зокрема адресних програм для внутрішньо переміще-

⁵⁵⁸ Зразкові справи (аналітичний огляд). Київ : Верховний Суд, 2020. Вип. 2. С. 15–17.

них осіб тощо. Очевидно, що статус внутрішньо переміщеної особи надає особі спеціальні, додаткові права (або «інші права», як зазначено в статті 9 Закону України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), не звужуючи між тим обсягу конституційних прав, свобод особи та створюючи додаткові гарантії їх реалізації. Умови, норми та порядок пенсійного забезпечення визначаються виключно законами про пенсійне забезпечення. Тому припинення пенсійних виплат (які є складовою порядку пенсійного забезпечення) не може регулюватися підзаконними актами. Виходячи з правової, соціальної природи пенсій, право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, в Україні чи за її межами. Розпорядження відповідача про припинення виплати пенсії позивачу, в якому не наведені мотиви такого рішення, не відповідає вимогам обґрунтованості, добросовісності, запобігання дискримінації, пропорційності, права особи на участь у процесі ухвалення рішення.

Своєю чергою особливостями провадження у типових справах відповідно до вимог статті 291 КАСУ є такі:

1) суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі;

2) провадження у типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі;

3) при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав:

1) суд першої та (або) апеляційної інстанції при вирішенні типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи;

2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

Цікавою обставиною, на яку потрібно звернути увагу, є вплив рішень Верховного Суду на розгляд та вирішення по суті справ судами першої та апеляційної інстанції. На підставі аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень встановлено, що згадки про зразкові справи, що вирішені упродовж 2018–2020 років, після набрання зразковим рішенням законної сили містили 139 255 рішень судів першої інстанції і 10 405 постанов апеляційної інстанції в адміністративних справах. Для порівняння упродовж 2018–2020 років місцеві суди вирішили 513 268 адміністративних справ (149 362 у 2018 році, 159 145 у 2019 році, 204 761 у 2020 році), а апеляційні суди розглянули за апеляційними скаргами 278 854 адміністративних справ (питань). Іншими словами, рішення ВС у зразкових справах мають вплив на вирішення чи не кожної четвертої справи в першій інстанції⁵⁵⁹.

На завершення зазначимо, що інститут типових і зразкових справ певною мірою вплинув на судову практику розгляду та вирішення адміністративних справ. Розглянуті адміністративні справи, за якими ухвалені зразкові рішення, стали дороговказом для розгляду такої категорії справ судами першої та апеляційної інстанції. Також варто акцентувати увагу на тій обставині, що інститут типових і зразкових справ сприяє усуненню прогалин у чинному законодавстві, посилює стан правової визначеності, забезпечує послідовне та передбачуване правозастосування в подібних справах.

⁵⁵⁹ Аналіз практики застосування інституту зразкової справи в адміністративному судочинстві як заходу скорочення тривалості судового провадження. *Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини* : Проєкт Ради Європи. Травень 2021 р. Київ, 2021. С. 11.

Розділ 6

ВИТЯГИ З РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ З ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ СПОРІВ, ПІДСУДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ⁵⁶⁰

Сучасне тлумачення змісту та основних критеріїв (вимог) принципу верховенства права закріплено, зокрема в рішеннях ЄСПЛ щодо застосування положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї. За результатами систематизації рішень ЄСПЛ, що містять у собі положення про верховенство права, до основних груп рішень, у яких сформульовано посилання на концепцію або принцип верховенства права (з урахуванням того, що в одній справі чи рішенні може міститися дві та більше ознак, істотних елементів принципу верховенства права), пропонується відносити:

- 1) справи й ухвалені ЄСПЛ рішення (узагальнено – рішення ЄСПЛ), що містять посилання на зміст, юридичне значення концепції та/або принципу верховенства права в узагальненому значенні;
- 2) рішення ЄСПЛ, у яких містяться вимоги щодо якості закону, зокрема щодо законного обмеження здійснення прав та свобод людини;
- 3) рішення ЄСПЛ, у яких розглядаються різні аспекти доступу до суду та справедливого судового розгляду, що забезпечуються спеціальним механізмом Конвенції та відповідають принципу верховенства права;
- 4) рішення ЄСПЛ, у яких установлені межі дискреційних повноважень та вимоги щодо обмеження свавілля органів публічної влади відповідно до принципу верховенства права;

⁵⁶⁰ Авторка – Пухтецька Алла Альбертівна, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

5) рішення ЄСПЛ, які містять вимоги щодо ефективного контролю за реалізацією прав й основоположних свобод людини, що гарантуються Конвенцією та першочергово пов'язується з реалізацією принципу верховенства права.

Слід розуміти, що визначений перелік груп не є вичерпним, він динамічно розвивається з розвитком суспільних відносин та їх правовим опосередкуванням у правових системах країн-учасниць Конвенції.

Група 1. Рішення ЄСПЛ, що містять посилання на зміст, юридичне значення концепції та/або принципу верховенства права в узагальненому значенні.

У справі *S.W. проти Великої Британії* від 24-го червня та 27-го жовтня 1995 р. (англ. *The Case of S.W. v. the United Kingdom*) підкреслюється, що «відповідно до статті 15 Конвенції, ніякий відступ від неї неприпустимий навіть в період війни або іншого надзвичайного стану» (тут і далі переклад автора – А.А.)⁵⁶¹; також у справі *C.R. проти Великої Британії* від 24-го червня та 27-го жовтня 1995 р. (англ. *The Case of C.R. v. the United Kingdom*) відзначається, що «гарантія, визначена у статті 7 Конвенції є важливим елементом принципу верховенства права, займає провідне місце у механізмі захисту прав людини, що створений Конвенцією, та, як це підкреслено у статті 15, у період війни або іншої суспільної небезпеки, порушення принципу верховенства права є недопустимим»⁵⁶². В останньому рішенні також додатково уточнюється, що країни-учасниці Конвенції мають забезпечити «ефективні гарантії захисту від свавільного (англ. *arbitrary*) переслідування, обвинувачення та покарання»⁵⁶³.

У справі *Маматкулов і Аскарів проти Туреччини* (*The Case of Mamatkulov and Askarov v. Turkey*) від 4-го лютого 2005 р. визначено, що дуже складно визнати сумісними зі спільними цінностями, політичними

⁵⁶¹ Judgment in the Case of *S.W. v. the United Kingdom*, # 47/1994/494/576 / Registry of the European Court of Human Rights. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22%20%7C%20C.R.&sessionid=19192486&skin=hudoc-en>

⁵⁶² Judgment in the Case of *C.R. v. the United Kingdom*, # 48/1994/495/577 / Registry of the European Court of Human Rights. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22%20%7C%20C.R.&sessionid=19192486&skin=hudoc-en>

⁵⁶³ Там само.

традиціями, ідеалами, свободою та верховенством права, визначеними у Преамбулі Конвенції, дії країни-учасниці, спрямовані на видачу особи іншій країні, якщо наявні підстави вважати, що вона буде піддана тортурам або нелюдському поводженню або покаранню⁵⁶⁴.

У судових рішеннях цієї групи також констатується, що «концепція верховенства права пронизує зміст усієї Конвенції», що у свою чергу тісно переплітається з рішеннями такої групи.

Група 2. Рішення ЄСПЛ, у яких містяться вимоги щодо якості закону, зокрема щодо законного обмеження здійснення прав та свобод людини.

Узагальнюючи вироблені судовою практикою ЄСПЛ критерії відповідності якості закону принципів верховенства права, до основних критеріїв слід віднести: точність формулювання, наявність чітких та детально розроблених правил, а також гарантій у національному законодавстві, дієвість цих гарантій відносно заявника, відсутність «хитрощів» і різного роду провокацій щодо нього, повага конфіденційності відносин між підозрюваним та його адвокатом (зокрема у кримінальних справах).

Так, у *Справі Крюслен проти Франції від 24-го квітня 1990 року (The Case of Kruslin v. France)* визначено, що «вимога передбачуваності не розрахована на те, що особа може «передбачити», коли влада планує вчинити певні дії та, відповідно скоригувати свою поведінку. Тому формулювання закону мають бути достатньо ясними та зрозумілими, з тим, щоб надати громадянам необхідну інформацію щодо обставин та умов, за яких публічна влада наділяється повноваженнями для прихованого та потенційно небезпечного втручання у здійснення прав особи»⁵⁶⁵. Також у цій справі зроблено висновок, що «заявникові не було гарантовано мінімальний ступінь захисту, на який мають право громадяни в умовах верховенства права у демократичному суспільстві»⁵⁶⁶. У той же час втручання держави в реалізацію права заявника

⁵⁶⁴ Judgment in the Case of MAMATKULOV AND ASKAROV v. TURKEY, the case originated in two applications (nos. 46827/99 and 46951/99) / Registry of the European Court of Human Rights. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=TRUCKY%20%7C%20MAMATKULOV&sessionid=19192400&skin=hudoc-en>

⁵⁶⁵ Решение по делу Крюслен против Франции. Решение Европейского Суда по правам человека от 24 апреля 1990 г. *Европейский суд по правам человека. Избранные решения*: В 2 т. Москва: Изд-во НОРМА, 2000. URL: <http://www.echr.ru>

⁵⁶⁶ Там само: Р. 2.

на повагу приватного життя не може розглядатися як необґрунтоване, довільне або непропорційне щодо законної цілі, що переслідується державою (див. додатково *Справу Грютер проти Нідерландів*).

У *Справі Амуур проти Франції* від 24 січня, 22 лютого та 20 травня 1996 р. (*The Case of Amuur v. France*) визначено, що «будь-яке позбавлення волі має бути проведено у відповідності до процедури, визначеної законом», стаття 5–1 насамперед вимагає, що будь-який арешт або затримання має мати законне підґрунтя у національному праві; так само як і визначення «у відповідності до закону» та «передбачено законом» у других частинах статей 8–11, адже вони також стосуються якості закону»⁵⁶⁷.

Також заслуговує на увагу рішення у *Справі «L. та V. проти Австрії»*, де підкреслено, що «Конвенція – це живий інструмент, який потрібно тлумачити у світлі умов сьогодення», а межі свободи розсуду, які зберігаються за відповідною країною, можуть бути різними залежно від обставин»⁵⁶⁸.

Група 3. Рішення ЄСПЛ, у яких розглядаються різні аспекти доступу до суду та судового розгляду, що забезпечуються спеціальним механізмом Конвенції та відповідають принципу верховенства права.

У *Справі Будров против Росії* зазначається, що «Суд знову нагадує, що пункт 1 статті 6 Конвенції закріплює за кожним право звертатися до суду у випадку будь-якого спору про його цивільні права та обов'язки; таким чином вона містить у своїх положеннях «право на суд», одним з аспектів якого є право на доступ до правосуддя, що являє собою право порушувати позовне провадження в судах з питань цивільно-правового характеру. Однак таке право було б ілюзорним, якби правова система країни-учасника Конвенції припускала б, що судові рішення, що вступило в законну силу та обов'язкове до виконання, залишалося б недіючим стосовно однієї сторони на шкоду її інтересам. Не можна уявити, що пункт 1 статті 6 Конвенції, детально

⁵⁶⁷ Judgment in the Case of Amuur v. France, 17/1995/523/609 / Registry of the European Court of Human Rights. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=FRANCE%20%7C%20Amuur&sessionId=19192578&skin=hudoc-en>

⁵⁶⁸ Judgment in the Case of L. and V. v. AUSTRIA, The case originated in two applications (nos. 39392/98 and 39829/98) / Registry of the European Court of Human Rights. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=AUSTRIA%20%7C%20L.%20%7C%20V.&sessionId=19192640&skin=hudoc-en>

описуючи *процесуальні гарантії сторін* – справедливий, публічний та впродовж розумного строку судовий розгляд – не передбачав би захисту процесу виконання судових рішень; тлумачення статті 6 Конвенції виключно в межах забезпечення тільки права на звернення до суду та порядку судового розгляду найбільш вірогідно призвело б до ситуацій, несуміжних з принципом верховенства права, який країни-члени Конвенції зобов'язалися дотримуватися, підписавши Конвенцію»⁵⁶⁹.

Виконання судового рішення, ухваленого будь-яким судом, має таким чином розглядатися як складова «судового розгляду» за змістом статті 6 Конвенції (див. Постанову ЄСПЛ у Справі «Хорнсбі проти Греції») (Hornsby v. Greece) від 19-го березня 1997 р., Reports of Judgments and Decisions 1997-II, p.510, 40)». Суд нагадує, що *право на справедливий судовий розгляд*, гарантоване § 1 ст. 6 Конвенції, має тлумачитися у світлі преамбули Конвенції, що у відповідній частині проголошує верховенство права частиною загального спадку договірних держав. Одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який поряд з іншим, вимагає, щоб кінцеві судові рішення не ставилися під сумнів (див. Brumarescu, op. cit., § 61).

Аналогічно вищезгаданому рішенням ЄСПЛ постановив, що «право на справедливий судовий розгляд було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній зі сторін» (див. додатково Справу Шмалько проти України).

Щодо спорів про цивільні права та обов'язки ЄСПЛ сформулював у своїй практиці вимогу змагальності та рівності сторін. Зокрема така рівність у цивільному судовому процесі передбачає, що сторона має мати розумну можливість представити свою справу в умовах, в яких жодна зі сторін не має переваги (див. додатково рішення у Справі Домбо Бехера від 27-го жовтня 1993 р.

Група 4. Рішення ЄСПЛ, у яких встановлено межі дискреційних повноважень та вимоги щодо обмеження свавілля органів публічної влади відповідно до принципу верховенства права.

⁵⁶⁹ Решение по делу Бурдов против России. URL: <http://www.echr.ru>

Важливою вимогою, тісно пов'язаною з дотриманням принципу верховенства права, є захист від свавілля з боку органів державної, зокрема виконавчої влади. У цьому зв'язку слід урахувати важливість закріплення на рівні закону меж дискреційних повноважень відповідних органів влади. Також важливо враховувати, що в Україні, як уже відзначалося, Конвенцію ратифіковано із застереженнями щодо п. 1 статті 5, які застосовуються в частині, що не суперечить пункту 13 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України та статтям 106 і 157 Кримінально-процесуального кодексу України щодо затримання особи та надання прокурором санкцій на арешт.

Судовий контроль за втручанням органів виконавчої влади є важливим елементом гарантії, закріпленої в статті 5 п. 3 Конвенції, що має звести до мінімуму небезпеку свавілля, а саме: «Кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями підпункту с пункту 1 цієї статті, має негайно постати перед суддею чи іншою службовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і має право на судовий розгляд упродовж розумного строку або на звільнення до початку судового розгляду. Таке звільнення може бути зумовлене гарантіями явки в судове засідання».

Особливо цінною з пізнавальної точки зору є окрема думка судді М. Бондаря у справі, де він формулює важливе філософсько-правове узагальнення⁵⁷⁰: «як загальноправовий принцип, що має конституційне визнання, у найбільш узагальненому варіанті передбачає правочілепокладання, правопідпорядкування, пов'язаність правом, і в цій якості він має універсальне системотвірне значення. Він перебуває в основі всієї системи конституційно-правового регулювання, проникаючи в нормативний зміст кожного конкретного конституційного права та свободи, але наповнює всі конституційні норми й інститути, включаючи інститути організації публічної політичної влади». Зокрема у справі «Олссон проти Швеції» зазначається, що для

⁵⁷⁰ Мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н.С. Бондаря «По делу о проверке конституционности отдельных федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти». URL: <http://www.echr.ru>

забезпечення відповідності принципу верховенства права потрібне «існування у внутрішньому праві відповідних заходів захисту проти довільного втручання публічної влади у здійснення прав⁵⁷¹».

Група 5. Рішення ЄСПЛ, що містять вимоги щодо ефективного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, які гарантуються Конвенцією, та першочергово пов'язується з реалізацією принципу верховенства права.

Важливим критерієм також є наявність ефективного контролю, тобто відповідних контрольних процедур, які мають містити контрольні механізми, встановлені відповідно до закону з метою попередження свавілля органів виконавчої влади в реалізації прав людини. Звичайно, такий контроль має здійснюватися судовою владою щонайменше як останній засіб – судовий контроль надає найкращі гарантії незалежності, безсторонності та належної процедури. Така позиція суду відбита у справі *Грютер проти Нідерландів*. Крім цього, як зазначається у судовому рішенні у справі *Сілвер та інші*, «у законі, який залишає свободу розсуду, мають бути визначені його межі».

Правова визначеність передбачає повагу до принципу *res judicata* (см. *Brumarescu*, op. cit., § 62), тобто принципу остаточності судового рішення. Цей принцип вимагає, щоб ніхто не був уповноважений вимагати перегляду остаточного судового рішення, що вступило в силу, просто з метою повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Наглядові повноваження вищих судів мають виконуватися для виправлення судових помилок, дефектів правосуддя, а не підміняти собою касаційні інстанції. Під маскою наглядового провадження не має прикриватися оскарження, та сама лише можливість існування двох точок зору з певного питання не є підставою для перегляду рішення. Відступи від цього принципу виправдані тільки потребою з огляду на обставини суттєвого характеру, які не можуть бути подолані⁵⁷².

⁵⁷¹ Решение по делу «Олссон против Швеции» от 24.03.1988 г. Европейский суд по правам человека: Избранные решения. В 2-х т. Москва, 2001. Т. 1.

⁵⁷² Решение по делу «Рябых против России» от 24.07.2003 г. (№ 52854/99). URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>

Підсумовуючи вищевикладене потрібно зауважити, що забезпечення ефективного застосування вимог сучасного значення принципу верховенства права в діяльності адміністративних судів України потребує комплексного наукового обґрунтування, акцентування уваги працівників суддівського корпусу на демократичних засадах трансформації галузі адміністративного права загалом, наголошення на фундаментальному значенні принципу верховенства права, що однаковою мірою наповнює всі галузі права, установлюючи вимоги, що є обов'язковими в демократичному суспільстві.

Узагальнюючи вищевикладене слід підсумувати, що конституційне закріплення визнання та дії в Україні принципу верховенства права привернуло увагу вітчизняних учених і дослідників до проблеми визначення змісту цієї державно-правової категорії, адже центральне місце та фундаментальне значення цього принципу для становлення демократичної правової системи, розвитку всіх галузей національного права та законодавства беззаперечно визнано не тільки європейськими державами, але й універсальними та регіональними міжнародними організаціями.

Потреби доктринального осмислення підходів, що сформовані в зарубіжних дослідженнях щодо визначення змісту, значення, критеріїв належного нормативно-правового закріплення та правозастосування принципу верховенства права, зумовлюються насамперед відсутністю тривалої традиції демократичного розвитку правової системи України, недостатнім доктринальним опрацюванням змісту цієї правової категорії для потреб подальшого розвитку сучасної адміністративно-правової науки на основі європейських принципів і стандартів.

Перегляд вітчизняної системи принципів адміністративного права з урахуванням принципу верховенства права як фундаментального (засадничого) в системі принципів адміністративного права України дозволить вирішити низку теоретико-правових і методологічних проблем розвитку вітчизняної адміністративно-правової галузі загалом.

Розділ 7

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

7.1. Адміністративний процес у справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів⁵⁷³

Основний Закон України встановлює правило, згідно з яким у державі має панувати принцип верховенства права – домінування права в суспільстві. Поряд із зазначеним принципом органічно існують й інші фундаментальні ідеї правової, соціальної, демократичної держави – як-то соціальної рівності, справедливості чи забезпечення й гарантування охорони, захисту прав людини та її безпеки тощо. За таких умов суб'єкти владних повноважень мають свою чітко визначену мету адміністративної діяльності – якнайповніше забезпечувати права, свободи та інтереси приватних осіб, а також публічний інтерес суспільства. Головним правовим інструментом реалізації завдань щодо досягнення цієї мети є видання такими суб'єктами індивідуальних (адміністративних) актів. Без них унеможливлена виконавча діяльність численної публічної адміністрації, адже індивідуальні акти спрямовані до конкретних суб'єктів адміністративного права, і саме на їх основі (у більшості випадків) виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Проте ухвалення індивідуальних актів здійснюється не в якійсь безособовій формі, а конкретними посадовими (службовими) особами, яким притаманний певний рівень правосвідомості, правової

⁵⁷³ Автори – Даниленко Анна Олександрівна, доктор філософії за спеціальністю 081 «Право», член-кореспондент Академії АПН; Погрібніченко Ігор Миколайович, кандидат юридичних наук.

культури й фахового професіоналізму. Як доводить філософія права, будь-яка особа схильна як до правомірної поведінки, так і до вчинення неправомірних дій. Не є винятком із цього правила й публічні чиновники, які ухвалюють індивідуальні акти. Інколи при здійсненні проваджень з їх ухвалення вони мотивуються не публічним інтересом, а відстоюють інтереси певних приватних осіб. Не убезпечені такі провадження й від правотворчих помилок, пов'язаних із неналежною кваліфікацією чи халатністю публічних суб'єктів їх видання.

Тим самим існують об'єктивні чинники здійснення контролю за дотриманням принципу верховенства права при ухваленні суб'єктами владних повноважень індивідуальних актів. Теорія адміністративного права виділяє два основних способи захисту суб'єктів адміністративного права від дефектних індивідуальних актів – адміністративний і судовий. Перший спосіб захисту є простішим – коли особа, яка вважає, що її право (унаслідок ухвалення індивідуального акта) порушено, звертається до вищого за ієрархією органу (керівника), який ухвалив такий акт. Однак такий спосіб захисту є мало-ефективним, адже посадові особи одного відомства, як правило, пов'язані корпоративним інтересом, і відновити порушене право зазвичай не вдається. Світова спільнота більш ніж сто років назад знайшла вихід з цієї ситуації та поставила між публічним чиновником (який ухвалює рішення) і приватною особою неупередженого арбітра – суддю адміністративного суду.

Загалом система адміністративних суддів є одним із найкращих винаходів суспільства, коли приватна особа може на рівних відстоювати свої права і свободи перед чиновником, за яким стоїть потужний публічний апарат. Із відставанням майже на століття в Україні почали діяти адміністративні суди, які в умовах сьогодення досі переживають процес становлення.

7.1.1. Поняття адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів

У КАСУ закріплено, що індивідуальний акт – це рішення суб'єкта владних повноважень, видане (ухвалене) на виконання владних

управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, що стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, дія яких вичерпується його виконанням або має визначений строк.

За переконаннями В. Мухіна, можна виділити такі ознаки індивідуальних правових актів: 1) вони мають ненормативний характер – часто поняття «індивідуальний акт» і «ненормативний акт» взагалі ототожнюються; 2) індивідуальні правові акти спрямовані на врегулювання конкретних ситуацій, які вимагають юридичного вирішення, й адресовані персонально певним суб'єктам; 3) за допомогою індивідуальних правових актів відбувається встановлення, зміна або припинення юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин в індивідуальному порядку; 4) індивідуальні правові акти органічно доповнюють нормативні правові акти. Слід зазначити, що коли йдеться про доповнення нормативних актів, не мається на увазі створення нових норм права за допомогою індивідуальних актів. Доповнення здійснюється у двох формах: а) додатково до нормативного акта і на його основі ухвалюється індивідуальний правовий акт; б) доповнення через правозастосовну конкретизацію; 5) правові веління отримують в індивідуальних правових актах об'єктивованій вираз⁵⁷⁴.

Відповідно адміністративному актові як правовому притаманні такі ознаки: він виражає волю суб'єкта, який його ухвалив; ухвалюється уповноваженим органом державної виконавчої влади або на виконання делегованих повноважень виконавчої влади; відбиває специфіку компетенції органу публічного управління; створює юридичні наслідки; ухвалюється у фіксованій формі. Особливими ознаками адміністративних актів є правозастосовний характер, персоніфікованість застосування, наявність припису (або констатації) про виконання конкретної дії, однократність застосування, припинення дії після реалізації його виконання⁵⁷⁵.

⁵⁷⁴ Мухін В. Роль індивідуальних правових актів у регулюванні суспільних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 19–21.

⁵⁷⁵ Семененко М. Акти індивідуальної дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування як предмет оскарження в адміністративних судах. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 1(3). С. 73–76.

Узагальнено загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами⁵⁷⁶.

Уточнимо також, що результати аналізу напрацювань учених із проблеми оскарження дозволяють дійти висновку, що цим терміном і похідними від нього можуть позначатися різні за юридичною природою явища, зокрема:

- під оскарженням розуміється політичне або громадянське право особи;
- оскарження розглядається як засіб захисту прав осіб, порушених рішенням суб'єктів публічно-владних повноважень;
- із функціональної точки зору оскарження характеризується також як спосіб забезпечення законності;
- оскарження розглядається з процесуального боку як окреме адміністративне провадження або як стадія іншого адміністративного провадження – дозвільного, реєстраційного, юрисдикційного тощо⁵⁷⁷.

Також потрібно наголосити, що оскарження може бути як адміністративним, так і судовим. Однак для цілей нашого дослідження основний інтерес становить саме інститут останнього – оскарження індивідуальних актів у адміністративно-процесуальній формі, оскільки саме для цього більшою мірою в Україні утворено систему адміністративних судів⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 13 серпня 2019 р. № 520/5501/19. Єдиний державний реєстр судових рішень України. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83598057>

⁵⁷⁷ Лученко Д. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 457 с.

⁵⁷⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини : Рішення Конституційного суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>

У статті 19 КАС України визначено перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Частина перша зазначеної статті передбачає, що до справ у публічно-правових спорах належать спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

Тобто оскарження індивідуальних актів суб'єкта публічної адміністрації – це оспорення законності окремого, чинного рішення зовнішньої дії, що неправомірно спричинило набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретизованої особи в індивідуальному полі правових зв'язків.

Уточнимо, що на сьогодні громадянам України доступні три інститути судового захисту, які мають повноваження встановлювати правомірність чи протиправність ухвалених рішень органами публічної влади, їхніми посадовими особами, це – адміністративна юстиція, Конституційний Суд та Європейський суд з прав людини⁵⁷⁹.

Загалом сформувані типовий перелік індивідуальних актів, які можуть бути оскаржені до адміністративного суду, досить складно. Кожна справа є індивідуальною. Однак більш-менш орієнтовний перелік, на наш погляд, виглядає так:

- 1) постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- 2) рішення державних виконавців;
- 3) накази про затвердження узагальнювальної податкової консультації або письмово оформлена податкова консультація;
- 4) письмові вимоги будь-якого органу контролю (оскільки такий акт породжує правові наслідки (зокрема обов'язки) для свого адресата, відтак наділений рисами правового акта індивідуальної дії (з урахуванням його змістовної складової незалежно від форми документа, в якому він міститься) і як такий акт може бути предметом судового контролю в порядку адміністративного судочинства

⁵⁷⁹ Цельєв О. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА. Серія: юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 72–79.

в разі звернення з відповідним позовом. При цьому «законність» письмової вимоги органу контролю безумовно передбачає її обґрунтованість, тобто наявність підстав для її скерування адресату)⁵⁸⁰;

5) рішення про реєстрацію (наприклад, податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та/або відмову в такій реєстрації та рішення про включення в ризикові);

6) накази щодо питань проходження публічної служби (як приклад – Головного управління Національної поліції);

7) інші індивідуалізовані, конкретизовані рішення органів виконавчої влади – наприклад, постанови Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції, постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Усі вищезазначені акти після реалізації вичерпують свою дію, при цьому не встановлюють і не змінюють норми права, мають локальний характер, не розраховані на широке коло осіб⁵⁸¹.

Підсумовуючи, можна прийти до таких висновків:

1) реалізація задекларованих Конституцією України основоположних засад і правил не можлива без судового захисту як такого, що орієнтований на справедливе, усебічне, неупереджене арбітрування між учасниками спору;

2) у науково-доктринальному аспекті юридичну природу індивідуальних (адміністративних) актів здебільшого розкрито. У більшості випадків аналізований термін характеризується єдністю наукової думки в сутнісному значенні, варіюються лиш окремі його особливості. Цього не можна сказати про законодавчу доктрину – відсутність спеціалізованого Закону ускладнює правильне й однозначне розуміння їх онтологічного, гносеологічного та й загалом процедурного аспектів існування й застосування;

⁵⁸⁰ Про визнання протиправними, скасування рішення Державної служби України з питань державної регуляторної політики та розвитку підприємництва від 30.10.2012 № 7 і наказу Міністерства юстиції України від 14.01.2013 N101/5 : Постанова Окружного адміністративного суду від 14.12.2016 № 2а-16345/12/2670. ЛігаЗакон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO12407.html

⁵⁸¹ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 13 серпня 2019 р. № 520/5501/19. Єдиний державний реєстр судових рішень України. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83598057>

3) узагальнено, що під індивідуальним актом слід розуміти виданий суб'єктом публічної адміністрації акт зовнішньої дії, спрямований на виконання окремих вказівок законів чи підзаконних нормативно-правових актів, а результатом його є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи в конкретному полі правових зв'язків;

4) оскарження індивідуальних актів суб'єкта публічної адміністрації – це оспорення законності окремого, чинного рішення зовнішньої дії, що неправомірно спричинило набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретизованої особи в індивідуальному полі правових зв'язків;

5) сформувати типовий перелік індивідуальних актів, які можуть бути оскаржені до адміністративного суду, досить складно. Кожна справа є індивідуальною. Однак більш-менш орієнтовний перелік виглядає так: а) постанови у справі про адміністративне правопорушення; б) рішення державних виконавців; в) накази про затвердження узагальненої податкової консультації або письмово оформлена податкова консультація; г) письмові вимоги будь-якого органу контролю; ґ) рішення про реєстрацію (наприклад, податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та/або відмову в такій реєстрації та рішення про включення в ризикові); д) накази щодо питань проходження публічної служби (наприклад, Головного управління Національної поліції); е) інші індивідуалізовані, конкретизовані рішення органів виконавчої влади (наприклад, постанови Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції, постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг);

6) узагальнюючи, зазначені вище акти ухвалено поділяти за суб'єктом видання на рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, делегованих представників, наділених виконавчими функціями у сфері управління. Однак фактично – це об'єктивовані в певному вираженні наслідки використання такими суб'єктами своїх компетенційних можливостей як результат використання ними однієї з форм адміністративної діяльності, яка репрезентована у вигляді наказу, розпорядження, постанови, тощо;

7) акти, які не належать до індивідуальних, – це листи, інформаційні буклети, попередження (нагадування), рекомендації тощо;

Отже, інститут оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень справедливо вважається одним із фундаментальних у системі адміністративного судочинства. Суб'єкти, наділені владними функціями, не завжди дотримуються встановлених правил ухвалення (створення) актів застосування, що часто призводить до порушення прав об'єктів управління (якими ті є у такому разі).

Відповідно адміністративними справами, що пов'язані з оскарженням індивідуальних актів, слід уважати публічно-правові спори, що виникають з приводу визнання правомірності/неправомірності (часткової неправомірності) виданого чинного суб'єктом публічної адміністрації акта зовнішньої дії, результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи в конкретному полі правових зв'язків, та переданого на розгляд компетентному суб'єктові – незаінтересованій третій стороні, об'єктивованій у вигляді адміністративного суду.

7.1.2. Теоретико-правові засади дефектності індивідуальних актів

Індивідуальні акти мають найвищий рівень відповідності вимогам українського правопису, державних стандартів, юридичної техніки. Однак будь-яка юридична система припускається помилок. Якщо юридична система має ефективний механізм відновлення справедливості, то вона є цивілізованою, сучасною та демократичною. У неї починають вірити люди⁵⁸².

На жаль, як показує судова практика, усе частіше предметом оскарження в адміністративних справах є саме рішення суб'єктів публічної адміністрації, при чому індивідуалізовані, тобто індивідуальні (адміністративні) акти. Реалізуючи своє право на звернення до адміністративного суду, особи висловлюють вимогу про: 1) про скасування акта індивідуальної дії; 2) про оскарження правового

⁵⁸² Сірий М. Судові помилки не розглядаються через непрофесіоналізм прокурорів та суддів. *Центр прав людини ZMINA*. 2015. URL: https://zmina.info/columns/sudovi_pomilki_ne_rozgljadajutsja_cherez_neprofesionalizm_prokuroriv_ta_suddiv-2/

акта індивідуальної дії (визнання правового акта індивідуальної дії незаконним); 3) про визнання недійсним правового акта індивідуальної дії; 4) про визнання протиправними та скасування актів індивідуальної дії; 5) про оскарження акта індивідуальної дії; 6) про визнання протиправним і скасування рішення⁵⁸³.

Усі зазначені вимоги (прохання до суду) мають одну спільну ознаку – особи вважають, що їх право є порушеним і потребує відновлення через судовий захист, оскільки оскаржуваний акт є дефектним певною мірою чи загалом.

Проблемним питанням у зазначеній тематиці є неоднозначність термінології. Зокрема, у разі наявності у них дефектів чи слід ці акти вважати недійсними, нікчемними, нечинними, протиправними, оспорюваними, неправомірними чи незаконними? Здійснимо спробу з'ясувати означене.

Зрозуміло, що дефектами є помилки. Зауважимо, що з античних часів філософи приділяли увагу безпомилковому знанню, помилковій поведінці, досліджували причини виникнення помилкових суджень. Уперше помилки як наукову проблему досліджував давньогрецький філософ, один із найвидатніших мислителів Аристотель. Він присвятив цьому питанню трактат «Про софістичні спростування» та називав помилки «логічними вадами софістичних роздумів». Підставою логічних помилок Аристотель уважав неправильне застосування словесних фраз або порушення правил логічних операцій. Він виділяв п'ять цілей софістів у суперечках: спростування; помилкове; мова, яка не відповідає загально ухваленим правилам; примус; примус співрозмовника до марнослів'я, тобто до частого повторення того самого⁵⁸⁴. Давньогрецький філософ-матеріаліст Демокрит писав, що «причина помилки – незнання більш правильного»⁵⁸⁵.

⁵⁸³ Погрібніченко І. Інститут оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень: які рішення адміністративний суд може визнати незаконними? *Право як ефективний суспільний регулятор* : мат. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 14–15 лютого 2020 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 65–67.

⁵⁸⁴ Основоположення логіки Аристотеля. Метафізика Аристотеля. Соч. в 4–х т. М., 1976–1983. Т. 2. 384 с.

⁵⁸⁵ Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; відп. ред. С. Головатий ; наук. ред. С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд та ін. ; Вс. слово С. Головатого. Київ: «Книги для бізнесу», 2008. 1202 с.

Історія науки переконує, що істина досягається тільки через виявлення й подолання помилковості як її діалектичної протилежності. Суб'єктивістське заперечення помилковості, відмова від неї означають розрив з історичними пізнавальними і соціальними традиціями. Рано чи пізно помилки долаються – або відкидаються, або перетворюються на справжнє знання⁵⁸⁶. І якщо для науки притаманним є ненавмисна помилковість, то про нормотворчу помилку такого сказати не можна, адже вона найчастіше має прихований характер. З одного боку, вона зумовлена добросовісною оманю суб'єкта правозастосовної діяльності, який не передбачає і не бажає допустити її, з іншого – навмисне, неправильне застосування права і правова аргументація такої діяльності з метою приховати помилку мають розцінюватись як правопорушення, яке відрізняється від помилки спрямованістю свідомості, мотивів, форм вини. Приховані або невстановлені помилки до певного часу мають латентний характер і не реєструються статистикою. Характерна риса таких помилок полягає в тому, що їх констатація, юридичне визнання належать до компетенції суб'єкта, який ухвалював рішення, або більш високого за рангом суб'єкта⁵⁸⁷.

Ю. Бондар указує на такі правозастосовні помилки: 1) за логічною послідовністю застосування права – пізнавальні; логічні; неправильний зв'язок між елементами розумового процесу; фактичні; помилки в юридично значущій діяльності; 2) залежно від ступеня пізнання й усунення – установлені (виявлені), невстановлені (приховані, латентні); 3) за особливостями виявлення й доведення – спірні, безспірні; 4) за обсягом – повні, часткові. Слід погодитися з думкою, що до зовнішніх причин помилок правозастосування слід віднести неясність, суперечності законодавства; відсутність стабільної юридичної практики; недостатність юридичних знань суб'єкта правозастосування; протидію зацікавлених осіб; несприятливі умови діяльності; недоліки в доборі та розстановці кадрів;

⁵⁸⁶ Ванчак М. Поняття законотворчих помилок у кримінальному праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/03_2011/11vmlukp.pdf

⁵⁸⁷ Вовпенко Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды. *Сов. госуд. и право*. 1981. № 4.

однобічність і неповнота доказів; складність процесуальних вимог до окремих юридичних дій; значне службове навантаження; відсутність спеціалізації в роботі⁵⁸⁸.

Отже, об'єктивними причинами правотворчих помилок є ті, що не залежать від волі й дій правотворчого органу. До об'єктивних причин, на думку В. Риднюк, належать зокрема динамізм і багатоманітність суспільних відносин, складність власне правотворчої діяльності тощо⁵⁸⁹.

Нагадаємо, що під індивідуальним актом, за нашим баченням, слід розуміти виданий суб'єктом публічної адміністрації акт зовнішньої дії, спрямований на виконання окремих указівок законів чи підзаконних нормативно-правових актів, а результатом його є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи в конкретному полі правових зв'язків.

Зазначені акти можуть бути як правовими, так і неправовими. Як правило, під правомірністю акта чи його неправомірністю мається одне й те саме – його відповідність праву.

Досить поширеним є поділ неправових (неправомірних) індивідуальних (адміністративних) актів на оспорювані та нікчемні. Хоча цьому питанню присвячується вкрай мало уваги в сучасній адміністративно-правовій науці, проте ще на початку XX століття відомий російський учений у сфері адміністративного права А. Єлістратов виділяв оспорювані й нікчемні акти. Так, на думку вченого, залежно від властивостей юридичних недоліків адміністративний акт може бути або абсолютно нікчемним або таким, що може бути усунений в порядку оскарження або *ex officio*⁵⁹⁰. Відповідно неправомірним є той акт, якому властиві певні недоліки – так звані «дефекти», які були наявними під час ухвалення такого рішення.

Згідно з теорією сучасного адміністративного права нікчемними є акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких

⁵⁸⁸ Бондар Ю. Правозастосовчі помилки (причини). Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т / відп. ред. Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, Ю. Шемшученко. Київ, 2003. Т. 1.

⁵⁸⁹ Риднюк В. Правотворчі помилки: поняття, види, способи їх попередження, виявлення та виправлення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 8.

⁵⁹⁰ Єлістратов. А. Адміністративне право: лекції / ред. та упоряд. С.В. Діденко, В.В. Галуцько. Херсон : ВАТ «ХМД», 2007. 268 с.

скасувати не можна і які не породжують юридичних наслідків. Вони не дійсні з моменту ухвалення, за їх невиконання не настає юридична відповідальність (містять указівки щодо порушення законодавства, сприяють учиненню злочинів тощо)⁵⁹¹.

Суддя Конституційного Суду України у відставці В. Кампо переконаний, що юридично нікчемні акти – це акти, які ухвалені за межами чинного конституційного права та означають свавілля, всевладдя певного органу публічної влади, намагання досягти певної мети поза конституційними методами і способами. Однак, за його словами, не слід плутати юридично нікчемні акти із суміжними поняттями, такими як:

– «судові помилки»⁵⁹², що, на думку А. Лопатіна, є процесуальним явищем, результатом діяльності суду та має процесуальне закріплення в акті суду, зумовлює недосягнення мети судочинства й підлягає усуненню в порядку, установленому в законі⁵⁹³. Відповідно судова помилка – це насамперед невідповідна меті та завданням правосуддя діяльність судді або наслідки такої діяльності. Специфіка мети правосуддя полягає в тому, що вона нормативно встановлена і підлягає реалізації при розгляді та вирішенні конкретних справ. Невиконання вказівок закону, що встановлює мету, є неправомірним та може бути підставою для застосування відповідних процесуальних санкцій⁵⁹⁴.

Для характеристики судових помилок характерні різні способи порушення, а також мотиви, якими при цьому керувався суддя. Однак така помилка буде завжди об'єктивно протиправною, оскільки є результатом, який не відповідає юридичним нормам, ущемляє суб'єктивні права певної сторони процесу й не узгоджується з покладеними на посадових осіб обов'язками здійснення

⁵⁹¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.

⁵⁹² КСУ відбувся круглий стіл «Теорія і практика встановлення юридично нікчемних актів». *Конституційний суд України*. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbuvsya-kruglyu-stil-teoriya-i-praktyka>

⁵⁹³ Лопатін А. Судові помилки у цивільному судочинстві: постановка проблеми. *Молодий вчений*. 2015. № 4. Ч. 2. С. 124–127.

⁵⁹⁴ Ніколенко Л. Поняття та ознаки судових помилок, які є підставою перегляду судових актів у господарському судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 175–178.

правосуддя. З формально-юридичного боку, судові помилки незалежно від провини суб'єктів і наслідків їх здійснення мають бути віднесені до неправомірних, протиправних дій. Об'єктивна протиправність – істотна риса аналізованого поняття⁵⁹⁵;

– «дефекти законодавства»⁵⁹⁶ – офіційний результат правотворчої діяльності (бездіяльності)⁵⁹⁷, який у процесі його реалізації призводить до соціально шкідливих наслідків і фактом свого існування знижує ефективність правозастосовної діяльності та рівень захищеності прав, свобод і законних інтересів учасників правовідносин^{598, 599}.

– «перевищення повноважень органами публічної влади» або службових повноважень – небезпечний злочин, який вчинюється у сфері службової діяльності і посягає на охоронювані законом права й інтереси окремих громадян, інтереси юридичних осіб, державні та громадські інтереси. Потрібно відмежовувати перевищення влади або службових повноважень від зловживання владою або службовим становищем, коли службова особа незаконно, всупереч інтересам служби використовує надані їй законом права й повноваження. Відповідно під таким перевищенням треба розуміти: а) учинення дій, які є компетенцією вищої за рангом службової особи цього відомства чи службової особи іншого відомства; б) учинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку – за відсутності цих умов; в) учинення одноособово дій, які могли бути вчинені лише колегіально; г) учинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти⁶⁰⁰.

⁵⁹⁵ Резворович К. Правова природа судової помилки у цивільному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4(97). С. 99–102.

⁵⁹⁶ КСУ відбувся круглий стіл: Там само.

⁵⁹⁷ Вовпенко Н. Понятие и признаки правотворческой ошибки. *Вестник ВолГУ. Серия 5: юриспруденция*. 2010. № 1. С. 14–22.

⁵⁹⁸ Лейба О. Законодавчі дефекти: характерні ознаки та відмежування від інших правових явищ. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 225–233.

⁵⁹⁹ Приклад: неузгодженість норм однієї юридичної сили; відсутність термінологічного трактування використаних у статтях понять, наявність антисупільних поглядів чи неврахування усталених звичаїв і традицій, наявність правових аномалій тощо.

⁶⁰⁰ Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року № 1343–І. *Верховна рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31416&pf35401=115245>

У той час як оспорюваними (заперечуваними) вважаються акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, і які можна скасувати, недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але вони можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів⁶⁰¹.

Відповідно нікчемний акт не потребує скасування й не підлягає жодному виправленню⁶⁰², і не тільки судовий орган може визначати нікчемність індивідуальних правових актів, а й конкретний правозастосувач⁶⁰³.

Зауважимо також, що вживається в законодавстві щодо адміністративних актів і термін «недійсність». Так, п.«г» ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України передбачає можливість «визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування»⁶⁰⁴.

Варто звернути увагу, що термін «недійсності» є поширеним у цивільному⁶⁰⁵ та господарському законодавстві⁶⁰⁶.

⁶⁰¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник; Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.

⁶⁰² Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.

⁶⁰³ КСУ відбувся круглий стіл «Теорія і практика встановлення юридично нікчемних актів». Конституційний суд України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbuvsya-kruglyy-stil-teoriya-i-praktyka>

⁶⁰⁴ Мірошніченко А. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 96–111.

⁶⁰⁵ Практика розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Лист Верховного суду України від 24.11.2008. *ЛігаЗакон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VS080880?an=183>

⁶⁰⁶ Приклад: у роз'ясненні Президії Вищого Арбітражного Суду України від 26.01.2000 № 02–5/35 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» визначено таке: «підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з ухваленням відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації – позивача у справі. Якщо за результатами розгляду справи факту такого порушення не встановлено, у господарського суду немає правових підстав для задоволення позову. Недодержання вимог правових норм, які регулюють порядок ухвалення акта, зокрема стосовно

Іноді цей термін застосовують щодо визнання документів (актів) недійсними. До таких документів слід відносити, наприклад, рішення органів державної влади; свідоцтва (про право власності на житло, про право на спадщину, про придбання майна з публічних торгів, ордер тощо); рішення, записи про реєстрацію (реєстрація домоволодіння, актів громадянського стану); протоколи загальних зборів господарських товариств, рішення загальних зборів громадських об'єднань та багато інших документів (акт приймання-передачі, товарний чек). Це правило поширюється на всі види документів, якими підтверджується право. Однак право не може бути недійсним, воно може існувати, а може припиняти своє існування, а документ є лише фіксацією права. Тому звернення до суду з позовом про визнання документа недійсним є помилковим, оскільки до суду варто звертатися з позовом щодо захисту (визнання, відновлення, компенсації) права (при констатації речових правовідносин, що вимагають застосовувати речово-правові засоби захисту). Додатковою вимогою позову може бути прохання скасувати документ, внести зміни до запису у відповідному державному реєстрі тощо. Отже, некоректним є застосування цього терміна до нормативно-правових актів – у цьому разі може йтися про їх нечинність або неправомірність (незаконність, протиправність), а також до документів, якими оформлюється, підтверджується право, оскільки право не може бути недійсним – воно або є, або ні⁶⁰⁷.

Звернемо увагу й на те, що в Основному Законі вживається термін «нечинність»: ч. 3 ст. 57 передбачає, що «законои та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Конституція України передбачає також механізм

його форми, строків ухвалення тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише в тому разі, коли відповідне порушення спричинило ухвалення неправильного акта. Якщо ж акт загалом узгоджується з вимогами чинного законодавства й ухвалений відповідно до обставин, що склалися, тобто є правильним по суті, то окремі порушення встановленої процедури ухвалення акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо інше не передбачено законодавством

⁶⁰⁷ Практика розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Лист Верховного суду України від 24.11.2008. *ЛігаЗакон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VS080880?an=183>

визнання законів та деяких інших нормативно-правових актів неконституційними «за рішенням Конституційного Суду України ... повністю чи в окремії частині» (ч. 1 ст. 152), що має наслідком втрату ними чинності «з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність» (ч. 2 ст. 152). Ужитий у законодавстві термін «визнання незаконним» («таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили») сам по собі не дає відповіді на питання про правові наслідки такого визнання: нечинність з моменту ухвалення рішення суду про «незаконність», нечинність з моменту ухвалення акта, з якогось іншого моменту (наприклад, з моменту ухвалення акта вищої юридичної сили), констатація вже наявної нечинності (тобто нікчемності). Те саме стосується визнання «нечинним» чи «недійсним» акта – незрозуміло, чи є це зміною правовідношення на перспективу (лат. *ex nunc*) чи зі зворотним ефектом із самого початку (лат. *ex tunc*), чи лише констатацією вже наявної недійсності⁶⁰⁸.

Якщо розглядати це питання спеціалізовано, а саме з позиції адміністративної юрисдикції, потрібно зазначити, що зокрема КАС України передбачає, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що індивідуальним рішенням порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист через визнання протиправним та скасування такого акта чи окремих його положень. Відповідно до частини дев'ятої статті 264 вказаного Кодексу суд може визнати акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремії його частині.

Зі змісту статей КАС України також випливає, що в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд має зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один з установлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень.

⁶⁰⁸ Мірошниченко А. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 96–111.

При цьому суди мають мати на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту порушеного права – визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта – є помилковим⁶⁰⁹.

Отже, скасування акта – це визнання його нікчемним, а нечинним він є зі втратою його чинності з певного моменту.

Окремо зазначимо, що відмінність від установлення незаконності (протиправності) актів індивідуальної дії та нормативно-правових актів є істотною та полягає зокрема в моменті саме втрати чинності такими актами. У разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його ухвалення, а нормативно-правовий акт, якщо інше не встановлене законом або зазначено судом, утрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням (аналогічна правова позиція висловлена Верховним судом України у Постанові від 08.12.2009 року у справі 09/235, номер за ЄДРСРУ – 7417986)⁶¹⁰.

Таким чином, визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним⁶¹¹.

При цьому ми переконані, що протиправність правових норм принципово призводить до їх недійсності, тобто вони з самого початку є нікчемними або недійсними; таким чином не вимагається додаткового акта скасування для встановлення їх недійсності. Це критерій нікчемності акта – очевидність його протиправності⁶¹². Саме тому, на нашу думку, під час судового розгляду адміністративний суд має з'ясувати, чи правомірний акт взагалі, а якщо ні – то чи повністю неправомірним він є, та скасувати його чи частково

⁶⁰⁹ Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013, № 7. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>

⁶¹⁰ Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 19 червня 2018 р. № 467/998/17. *YOUCONTROL*. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/74784044/>

⁶¹¹ Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013, № 7. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>

⁶¹² Тимошук В. Адміністративні акти: процедура ухвалення та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010.

обмежити й зобов'язати суб'єкта владних повноважень, що його видав, внести зміни в окремі його положення.

Зазначимо також, що умовами для визнання адміністративного акта правомірним є:

- видання акта компетентним органом, тобто адміністративним органом, який має на це повноваження відповідно до закону. При цьому має враховуватися як предметна (галузева), так і територіальна компетенція адміністративного органу;

- відповідність законодавству, що діяло на момент видання адміністративного акта, тобто видання адміністративного акта має відповідати Конституції України, законам України, чинним міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Застосування цієї вимоги передбачає також правильне тлумачення законодавства й належне встановлення фактичних обставин справи та їх правильну оцінку;

- відповідність законодавству, що діє на момент розгляду питання про припинення дії адміністративного акта, тобто потрібно з'ясувати, чи виданий раніше адміністративний акт відповідає чинним на момент розгляду справи Конституції України законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно неправомірним (протиправним) актом є акт, що не відповідає хоча б одній з наведених вище характеристик, тобто або виданий некомпетентним адміністративним органом, та/ або не відповідно до законодавства, що діяло на момент видання акта; та/ або не відповідає чинному в той момент законодавству⁶¹³.

Відповідно до частини третьої статті 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (учинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо;

⁶¹³ Тимошук В. Зазнач. праця.

7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення; 10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

У свою чергу до суттєвих помилок, які викликають нікчемність індивідуального акта, варто віднести такі:

- виданий у письмовій формі, проте не має відомостей про адміністративний орган, що його видав. З огляду на це приватна особа не знає, хто є автором такого акта, у зв'язку з чим не може його оскаржити;
- відповідно до закону адміністративний акт може бути виданий лише через виготовлення документа, але цієї форми не було дотримано;
- адміністративний акт виданий суб'єктом публічної адміністрації, який не мав на це відповідних повноважень;
- виконання такого акта призведе до вчинення злочину або іншого правопорушення;
- виконання (використання) адміністративного акта об'єктивно не можливе⁶¹⁴;
- адміністративний акт виданий без погодження (отримання дозволу) вищого за рангом суб'єкта публічної адміністрації, якщо таке погодження (дозвіл) є обов'язковим⁶¹⁵.

Отже, нікчемність індивідуального акта – це питання швидше щодо класифікаційного чинника поділу таких актів на групи. Із процесуальної точки зору вони значення не мають, адже не породжують жодних наслідків за їх невиконання, а відтак – судовому розгляду не підлягають. Зазначеного не можна сказати про оспорювані акти, які або можуть бути судом скасованими, або підлягають виправленню

⁶¹⁴ Тимошук В. Адміністративні акти: процедура ухвалення та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010.

⁶¹⁵ Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

суб'єктом його видання. Якщо адміністративний суд ухвалює рішення про повне скасування індивідуального акта, той автоматично стає нікчемним та нечинним. Для зазначених актів це одне й те саме, на відміну від нормативно-правових, де критерій чинності є самостійним складником протиправності акта.

Чинне законодавство апелює багатьма категоріями протиправності індивідуального акта, однак усі вони з категоріально-сутнісного боку мають ідентичне наповнення – невідповідність праву, що є підставою їх визнання як незначущих у всіх сенсах зазначеного.

Проста констатація незаконності нікчемного акта, що має вади змісту або ухваленного з порушенням процедури (якщо закон установлює наслідком таких порушень нікчемність акта), могла би бути способом захисту лише у випадку, коли в зацікавленій особи є певний «правомірний інтерес» у підтвердженні незаконності судом, а саме тоді, коли захист права полягає саме в усуненні невизначеності, яка істотно перешкоджає реалізації права, і коли реалізація права не може бути досягнута через застосування іншого способу захисту (зобов'язання вчинити певні дії, відшкодувати заподіяну шкоду тощо). Ці критерії будуть дотримані, наприклад, тоді, коли акт ще не виконано, і особа перебуває «під загрозою» його виконання. Інакше проголошення незаконності акта просто не може вважатися способом захисту⁶¹⁶.

У разі коли адміністративний акт за своєю сутністю є квазісудовим рішенням (тобто певний орган має власні дискреційні повноваження, пов'язані із правовою оцінкою певної ситуації – йдеться, наприклад, про накладення адміністративного стягнення, позбавлення ліцензії, позбавлення права керування транспортним засобом тощо), при недотриманні певних вимог закону до здійснення дискреційних повноважень мова має йти не про нікчемність акта, а про можливість його анулювання. При цьому момент, з якого акт анулюється (від часу його ухвалення або на перспективу, якщо це взагалі можливо), залежить переважно від добросовісності особи, права якої зачіпаються. Можливою є ситуація, коли судовим рішенням акт

⁶¹⁶ Мірошниченко А. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 96–111.

не анулюватиметься повністю, а корегуватиметься – наприклад, не викликає жодних заперечень практика визнання податкового рішення недійсним (незаконним), скажімо щодо надмірно нарахованої суми податку⁶¹⁷.

Підсумовуючи все вищенаведене, маємо сформулювати такі висновки:

1) за результатами аналізу судової практики виявлено, що все частіше предметом оскарження в адміністративних справах є саме рішення суб'єктів публічної адміністрації, при чому індивідуалізовані, тобто індивідуальні (адміністративні) акти. Реалізуючи своє право на звернення до адміністративного суду, особи висловлюють вимогу: 1) про скасування акта індивідуальної дії; 2) про оскарження правового акта індивідуальної дії (визнання правового акта індивідуальної дії незаконним); 3) про визнання недійсним правового акта індивідуальної дії; 4) про визнання протиправними та скасування актів індивідуальної дії; 5) про оскарження акта індивідуальної дії; 6) про визнання протиправним і скасування такого рішення. Усі зазначені вимоги (прохання до суду) мають одну об'єднальну ознаку – особи вважають, що їх право є порушеним і потребує відновлення через судовий захист, оскільки оскаржуваний акт є дефектним певною мірою чи загалом;

2) ~ визначено проблемною в зазначеній тематиці неоднозначність термінології. Зокрема в разі наявності в них дефектів акти слід уважати недійсними, нікчемними, нечинними, протиправними, оспорюваними, неправомірними чи незаконними. Досліджуючи зазначене, виявлено таке:

- зазначені акти можуть бути як правовими, так і неправовими. Як правило, щодо правомірності акта або його неправомірності мається одне ж те ж саме – його відповідність праву;

- неправомірним є той акт, якому властиві певні недоліки, так звані «дефекти», які були наявними під час ухвалення такого рішення. Частково неправомірні індивідуальні акти підлягають скасуванню або виправленню, а цілком неправомірні є нікчемними;

⁶¹⁷ Мірошніченко А. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 96–111.

– дефектні індивідуальні акти слід відмежовувати від помилок у судових рішеннях (судових помилок), загалом дефектів законодавства, що представлені неузгодженістю норм однієї юридичної сили; відсутністю термінологічного трактування використаних у статтях понять, наявністю антисупільних поглядів чи неврахуванням усталених звичаїв і традицій, наявністю правових аномалій тощо. Слід розуміти й відмінність між тим, чи ухвалені аналізовані акти в межах та на основі чинного законодавства суб'єктами владних повноважень, або ж має місце перевищення (зловживання) повноважень суб'єктом публічної адміністрації, яке є кримінально карним і породжує зовсім інші правові зв'язки;

3) із розумінням означеного нікчемними є індивідуальні акти, які мають суттєві порушення процедури їх ухвалення або вміщують норми, що є очевидно не відповідними актам законодавства, у той час як оспорюваними (заперечуваними) є акти, які можна виправити, скасувати (на підставі доведеності) за ініціативи скаргника до суб'єкта владних повноважень, що його видав чи до суду. Скасування акта – це фактично визнання його нікчемним, а нечинним – з утратою його чинності з певного моменту;

4) під час судового розгляду суд має з'ясувати, чи правомірний акт взагалі, а якщо ні – то чи повністю неправомірним він є, та скасувати його чи частково обмежити й зобов'язати суб'єкта владних повноважень, що його видав, внести зміни в окремі його положення.

Отже, нікчемність індивідуального акта – це питання швидше класифікаційного чинника поділу таких актів на групи. Із процесуальної точки зору, вони значення не мають, адже не породжують жодних наслідків за їх невиконання, а відтак – судовому розгляду не підлягають. Зазначеного не можна сказати про оспорювані акти, які або можуть бути судом скасованими, або підлягають виправленню суб'єктом його видання. Якщо адміністративний суд ухвалює рішення про повне скасування індивідуального акта, той автоматично стає нікчемним і нечинним. Для зазначених актів це одне й те саме, на відміну від нормативно-правових, де критерій чинності є самостійним складником протиправності акта.

Чинне законодавство апелює багатьма категоріями протиправності індивідуального акта, однак усі вони з категоріально-сутнісного боку мають ідентичне наповнення – невідповідність праву, що є підставою їх визнання незначущими.

7.1.3. Подання позову, підсудність та учасники судового оскарження індивідуальних актів

Усталеним є правило, що судове оскарження індивідуальних (адміністративних) актів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) здійснюється за регламентованими правилами КАС України.

Як відомо, провадження в адміністративних справах має позовну форму. Відповідно в судовому адміністративному процесі, як і у процесі цивільному чи господарському, поняття позову займає центральне місце⁶¹⁸.

Більшість учених, які досліджували проблеми адміністративного позову, стверджують, що поняття «право на звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду» та поняття «право на адміністративний позов» можуть бути визнані тотожними⁶¹⁹. Це пояснюється тим, що адміністративний суд розглядає справи в порядку позовного провадження, тобто для того щоб ініціювати провадження в адміністративному суді, до нього можливо звернутися тільки з адміністративним позовом. Водночас слід розуміти різницю між означеними категоріями та правом на судових захист, яке має лише та особа, яка є суб'єктом порушених прав, свобод чи інтересів. Право на адміністративний позов має широке коло суб'єктів – таке право мають також представники, зокрема законні представники, зокрема органи й особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб⁶²⁰.

⁶¹⁸ Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90–98.

⁶¹⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент / за ред. С.В. Ківалова, О. Харитонової. Харків : Одиссей, 2005.

⁶²⁰ Закаленко О. Право на позов в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 52. С. 335–339.

Відповідно право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом передбачено у ст. 5 КАС України, а у структурі права на судовий захист воно є одним із центральних, оскільки всі інші права – право на участь у судовому розгляді, право на судові рішення, право на виконання судового рішення – є необхідними чинниками, але похідними від права на звернення до адміністративного суду.

У загальному вигляді право на адміністративний позов можна визначити як наявність передбачених нормами процесуального та матеріального закону фактів. Особа, яка має на це право, може вимагати від конкретного суду винесення рішення про захист порушеного права, а суд зобов'язаний винести відповідне рішення. Поняття «право на адміністративний позов» за своєю структурою є досить складним і розглядається як нерозривна єдність двох сторін: як право на позов у процесуальному розумінні та право на позов у матеріальному розумінні. Право на позов у процесуальному розумінні є правом на пред'явлення адміністративного позову, тобто правом на звернення до суду з вимогою про захист. Іншими словами, процесуально-правова сторона права на позов – це право на адміністративний процес незалежно від його результату⁶²¹.

Відповідно право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом потрібно розглядати як суб'єктивне адміністративне процесуальне право, виникнення й реалізація якого зумовлені наявністю або відсутністю певних юридичних фактів⁶²².

З означеного логічним буде твердження, що подання позову є обов'язковим елементом ініціювання скаргником процедури розгляду адміністративної справи щодо оскарження індивідуальних актів, передбачає особисте звернення постраждалої особи (її представника) до суду адміністративної юрисдикційності з метою фіксації факту порушення її прав, свобод чи інтересів, що спричинено ухваленням оспорюваного індивідуального акта з проханням ужиття заходів щодо відновлення порушеного права (його захисту)

⁶²¹ Там само.

⁶²² Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент / за ред. С.В. Ківалова, О. Харитоновой. Харків : Одиссей, 2005.

до суду через з'ясування його відповідності праву, результат якого складає основу відповідного судового рішення.

Якщо розглядати зазначене з позиції позивача – суб'єкта публічної адміністрації, то адміністративним позовом у вужчому розумінні буде повідомлення адміністративного суду про порушення норм чинного законодавства суб'єктом публічної адміністрації вищого рівня.

Можна виокремити декілька випадків, коли суб'єкт владних повноважень може звертатися до суду з позовом про оскарження рішення іншого суб'єкта владних повноважень.

За загальним правилом, такі суб'єкти мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України (ч. 4 ст. 5, п. 5 ч. 1 ст. 19 КАС України).

Це правило стосується не тільки можливості оскарження індивідуальних актів суб'єктами владних повноважень, а й використання ними інших шляхів захисту їх прав та інтересів (ч. 1 ст. 5 КАС України) або осіб, яких вони представляють (ст. 53 КАС України) (наприклад, звернення податного органу з позовом про стягнення узгодженої суми податкової заборгованості платника податку; звернення Державної служби України з надзвичайних ситуацій з метою вжиття заходів реагування до порушників; звернення органів державної архітектурно-будівельної інспекції з позовами про знесення самочинного будівництва).

Із цією метою або в законі, або в Конституції України має бути прямо передбачене таке право суб'єкта та, відповідно, в адміністративному позові має бути на це посилання (ч. 2 та ч. 7 ст. 160 КАС України).

У той же час що стосується оскарження рішення суб'єкта владних повноважень іншим суб'єктом владних повноважень, то відповідно до приписів ст. 19 КАС України право на оскарження таких рішень надається їм у спорах (відповідно можна виділити правовідносини, у яких індивідуальні акти суб'єктів владних повноважень можуть бути оскаржені в силу дії спеціальних норм КАС України):

– спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень (п. 3 ч. 1 ст. 19 КАС України) – наприклад, оскарження окремим Міністерством розпорядження Кабінету Міністрів України

з цього приводу; або ж спір між Міністерством та іншим органом виконавчої влади щодо встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) у такого органу на вчинення делегованих йому Міністерством повноважень;

- спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України) (коли сторонами такого договору є суб'єкти владних повноважень);

- спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 6 ч. 1 ст. 19 КАС України) – ст. ст. 273, 275–277 КАС України, де можуть оскаржуватися рішення комісій – наприклад, Верховною Радою України або Президентом України (щодо референдуму);

- окремо слід виділити спори з оскарження рішень (постанов) органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, суб'єктом владних повноважень, який є учасником виконавчого провадження (боржником або стягувачем), – ст. 287 КАС України.

Загальновизнано, що позов подається до суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Кожна позовна заява має письмову форму та свій, зумовлений конкретними обставинами зміст у вигляді конкретних матеріально-правових вимог, які в обов'язковому порядку мають бути підтверджені доказами⁶²³.

Піднявши питання про складові адміністративного позову, слід додати, що загалом позов може бути складено в довільній формі, проте існує кілька формальних вимог, що передбачені процесуальним законодавством, дотримання яких є обов'язковим. Тобто в позові обов'язково потрібно зазначити інформацію, передбачену частиною п'ятою статті 160 КАС України: 1) найменування суду, до якого подається заява; 2) повна довідкова інформація про сторони та інших учасників справи; 3) зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо в позовній

⁶²³ Курило М. Позовне провадження як універсальна форма судових процесів у різних галузях процесуального. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 64–67.

заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним індивідуальним (адміністративним) актом суб'єкта владних повноважень; 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; 5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують ці обставини; 6) відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору (за потреби); 7) відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися; 8) перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; 9) обґрунтування порушення оскаржуваними актом прав, свобод, інтересів позивача; 10) власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав; 11) відомості про представника або підстави для подання позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи (якщо такі є); 12) підстави звільнення позивача від сплати судового збору (за наявності таких); 13) інші відомості, потрібні для правильного вирішення спору.

Одночасно позивач має надати суду відповідну кількість копій позовних заяв і копії всіх документів, підтвердження про сплату судового збору, а також оригінал або копію оспорюваного акта або засвідчений витяг із нього, а в разі відсутності акта – клопотання про його витребування. Додамо, що суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом із повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, копії позовної заяви та доданих до неї документів. Не пізніше такого дня після надходження позовної заяви до суду суддя вирішує питання про відкриття провадження в адміністративній справі⁶²⁴.

Із вищенаведеного маємо змогу стверджувати, що окрім стандартних правил щодо подання адміністративного позову в досліджуваній сфері є декілька спеціальних умов.

⁶²⁴ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.

По-перше, надання копії оспорюваного акта або ж додаткову заяву про потребу його витребування. Слід розуміти, що стосовно рішень суб'єктів владних повноважень, які є актами індивідуальної дії, спосіб захисту порушеного права в контексті можливості відновлення прав позивача залежить від того, чи є таке рішення чинним і таким, що підлягає виконанню, або рішення є таким, що вичерпало свою дію (адміністративний акт є припиненим). Як нами уже зазначалось попередньо, в останньому випадку акт не може бути визнаний протиправним і скасованим, оскільки вимоги про скасування актів індивідуальної дії можуть стосуватися виключно чинних актів, які порушують права та інтереси і породжують правові наслідки для особи⁶²⁵.

По-друге, має бути належний позивач, тобто тільки та особа, оскаржувальним актом щодо якої виникли спірні правовідносини. Про це ми також побічно зазначали в межах попередніх етапів нашого наукового дослідження, однак вважаємо за потрібне уточнити окремі аспекти детальніше⁶²⁶.

Досить часто позивачем є особи, які вважають, що оспорюваний індивідуальний акт хоч і не стосується їх предметно, однак порушує саме їх права, свободи чи інтереси. І в окремих випадках суд визнає їх належними позивачами. Це пов'язано з тим, що не завжди індивідуальний акт містить вказівку на конкретну особу. Наприклад, коли індивідуальний акт стосується осіб, які на конкурсній основі

⁶²⁵ Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 28 серпня 2019р. № 560/1809/19. Єдиний державний реєстр судових рішень України. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83904880>

⁶²⁶ Приклади: Верховним Судом сформовано практику щодо застосування норм права в питанні оскарження актів індивідуальної дії (Постанови Великої Палати Верховного Суду від 14 березня 2018 року у справі № 9901/22/17, від 06 та 12 червня 2018 року у справах № 800/489/17 та № 800/587/17 відповідно, від 16 жовтня 2018 року у справі № 9901/415/18, від 09 квітня 2019 року у справі № 9901/611/18 та від 21 серпня 2019 року у справі № 9901/283/19, від 18.09.2019 року у справі № 9901/284/19) – якщо позивач не є учасником (суб'єктом) правовідносин, які виникли у зв'язку з їх виданням такого акта, то щодо нього не породжуються права та обов'язки та не створюються підстави для їх оскарження. Водночас відповідно до правової позиції, викладеної Великою Палатою Верховного Суду в постановях від 07 листопада 2018 року в справі № 9901/415/18, від 06 червня 2018 року в справі № 800/489/17, законодавчі обмеження стосовно можливості оскарження актів індивідуальної дії не шкодять самій сутності права на доступ до суду, оскільки ці акти можуть бути оскаржені в суді їхніми адресатами, тобто суб'єктами, для яких відповідні акти створюють права та/чи обов'язки.

мають право претендувати на зайняття вакантної посади (припустимо – судді місцевого суду), здебільшого вказується або загал претендентів зі вказівкою на конкретизацію (наприклад, із суддів, які подали заяви про участь у конкурсі) або звужене коло осіб (наприклад, із суддів зарахованих до резерву). У випадку коли особа має намір бути претендентом на зайняття вакантної посади судді місцевого суду, однак не є зарахованою до резерву, чи має вона право бути належним позивачем під час оскарження індивідуального акта ВККС України, який визначив на власний розсуд умови проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді?⁶²⁷

Зазначений приклад яскраво демонструє, по-перше, порушення прав та інтересів осіб, по-друге – наявність в індивідуальному акті дискримінаційної складової, по-третє – неправомірність суб'єктом владних повноважень застосування своїх дискреційних повноважень.

Отже, під час визначення належного позивача суд має об'єктивно, всесторонньо та неупереджено на основі ґрунтовного аналізу норм чинного законодавства з'ясувати, чи дійсно індивідуальний акт стосується скаргника.

Окремо відзначимо, що скарга щодо оскарження індивідуального акта має бути подана в межах, передбачених КАС України, строків звернення до суду. За загальним правилом, встановлено шести-місячний строк для осіб приватного права та тримісячний – для суб'єктів владних повноважень. Для аналізованої сфери є своя особливість, зокрема в обчисленні таких строків – з дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Однак якщо рішення за результатами розгляду скарги позивача на рішення суб'єкта владних повноважень не було ухвалено

⁶²⁷ Приклад: за висновками Верховного Суду (справа № 9901/378/19), – так, може, оскільки судді, які не включені до резерву, згідно з нормами чинного законодавства мають право та законні очікування на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади судді місцевого суду через, наприклад, переведення судді, який виявив намір бути переведеним до іншого місцевого суду. Однак ВККС України, оголошуючи конкурс лише для кандидатів на посаду судді, які перебувають у резерві на заміщення вакантних посад суддів, поставила в нерівне становище (дискримінувала) інших учасників, які мають право на участь у ньому, а саме: суддів, які мали намір бути переведеними на вакантні посади місцевих судів. Адже статтею 24 Конституції України передбачено захист рівності прав кожного громадянина України, тобто що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

та (або) вручено суб'єктом владних повноважень позивачу у строки, встановлені законом, то строк звернення до суду обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на його рішення⁶²⁸. Слід розуміти, що навіть при пропущенні строків звернення до суду особа має право звернутись до суду із проханням їх поновлення. Суд має визначити, чи були підстави пропуску поважними, а причини – не залежними від волі позивача.

Наступне, на що потрібно звернути увагу, – це питання про підсудність, яке постає перед суддею після позитивного вирішення ним питання про те, що справа належить до юрисдикції адміністративного суду. Вирішуючи питання про відкриття провадження, суддя має визначити, який саме суд має розглядати дану справу, тобто є судом першої інстанції. Суд першої інстанції – це суд, який першим досліджує всі докази та вирішує справу по суті, ухвалюючи судове рішення⁶²⁹.

Загалом додержання правил про підсудність сприяє швидкому, усебічному й повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від функцій, які вони виконують, – від предмета справи, суб'єктів спору, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється діяльність певного суду⁶³⁰. Іншими словами, підсудність – правова категорія, яка розмежовує компетенцію між адміністративними судами щодо розгляду адміністративних справ⁶³¹.

Отже, можна зробити висновок, що правила підсудності в сукупності складають алгоритм визначення компетентного суду для розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи⁶³².

⁶²⁸ Кодекс адміністративного судочинства.

⁶²⁹ Науково-практичний коментар до статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України. *Ліга Закон*. URL: [https:// ips.ligazakon.net/document/KK003050](https://ips.ligazakon.net/document/KK003050)

⁶³⁰ Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 9–21.

⁶³¹ Гордєєв В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 3. С. 25–41.

⁶³² Науково-практичний коментар до статті 18: Там само.

Подібно до адміністративної юрисдикції підсудність адміністративних справ також відіграє призначення «фільтру», «розподіляючи» відповідно до критеріїв підсудності та приписів КАС України всі позовні заяви всередині системи адміністративних судів. Висновок про вид підсудності адміністративної справи робиться на підставі різних критеріїв. Одні критерії безпосередньо пов'язані з адміністративно-правовим спором і передбачені КАС України, інші – закріплені винятково у статтях Конституції України, КАС України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Відповідно можемо говорити про дві групи критеріїв підсудності адміністративних справ:

1) критерії, безпосередньо пов'язані з адміністративно-правовим спором й передбачені КАС України: суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації), інший суб'єкт наділений адміністративними повноваженнями; рішення суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), іншого суб'єкта, наділеного адміністративними повноваженнями; вид адміністративної справи, яка розглядається та вирішується судом;

2) критерії, закріплені винятково у статтях Конституції України, КАС України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: місцезнаходження; судова інстанція⁶³³.

У зв'язку з цим виділяються три різновиди підсудності адміністративних справ – предметна (родова), територіальна (просторова), інстанційна (функціональна)⁶³⁴.

Водночас КАС України містить окрему главу під назвою «Адміністративна юрисдикція», що містить параграфи та їх складові норми про предметну, інстанційну та територіальну юрисдикції. І тільки параграф про територіальну юрисдикцію вживається в розумінні підсудності та передбачає, що адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів за загальним правилом вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування) цієї

⁶³³ Бевзенко В. Підсудність адміністративних справ: критерії та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 186–187.

⁶³⁴ Осадчий А. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 344–351.

особи-позивача або адміністративним судом за місцем перебування відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом. Зокрема якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцем перебування (проживання) відповідача. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача⁶³⁵.

Отже, підсудність адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів, – це територіальний чинник розподілу компетенції суду щодо вирішення, який арбітр буде вирішувати справу по суті як ланка першої інстанції – за місцем проживання позивача чи відповідача.

Окремо відзначимо, що адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, ухвалених на контрольних пунктах в'їзду

⁶³⁵ Приклад: 30 січня 2020 року Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду в рамках справи № 640/11758/19, адміністративне провадження № К/9901/28604/19 (ЄДРСР № 87268075) досліджував питання ототожнення «підсудності» з «юрисдикцією» (підвідомчістю). Суд уважає необґрунтованими доводи про те, що «підсудність» включає сукупність предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції адміністративних судів, оскільки у такому випадку безпідставно здійснюється ототожнення «підсудності» з «юрисдикцією» (підвідомчістю). Поняття «підсудності» не охоплює поняття «юрисдикції» (підвідомчості) судів щодо розгляду спорів певної категорії (юрисдикції).

(виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцем розміщення відповідного контрольного пункту. Тобто в такому разі має місце виключна підсудність.

Отже, юрисдикцію та підсудність адміністративних судів плутати не слід, адже юрисдикція – це коло справ, ким вони розглядаються і як, а підсудність – де вони підлягають розгляду судом першої інстанції. Фактично юрисдикція поглинає підсудність, адже є більш охоплювальною категорією.

Відповідно, повертаючись до предмета нашого дослідження, місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції:

- у справах з приводу реалізації державної політики у сфері економіки та публічної фінансової політики;
- у справах з приводу соціального забезпечення громадян;
- у справах з приводу податкових правовідносин;
- у справах з приводу порушення індивідуальним актом права на реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму;
- у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;
- у справах, де індивідуальним актом порушено цивільні, житлові, земельні, сімейні, трудові права особи (тільки за правилами адміністративного судочинства);
- у справах щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;
- у справах щодо містобудівної діяльності та землекористування;
- у справах щодо державної політики окремих секторів (освіта, медіа, охорона здоров'я, тощо);
- у справах, пов'язаних із примусовим виконанням рішень;
- у справах щодо кадрових питань.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Як суд першої інстанції вони розглядають справи щодо оскарження індивідуальних актів

Центральної виборчої комісії (окрім справ, що належать до компетенції Верховного суду).

Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду розглядаються справи що оскарження індивідуальних актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у порядку, що регламентований окремими нормами КАС України як суд першої інстанції⁶³⁶.

Відзначимо й про існування юрисдикційних колізій між цивільним та адміністративним судочинством, які виникають насамперед через те, що публічно-правові утворення (держава, органи місцевого самоврядування) можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин, так і суб'єктами публічних правовідносин. Причому статус державних чи місцевих органів влади визначається виключно нормами публічного права незалежно від того, які права публічно-правового значення (цивільні чи публічні) вони мають намір реалізувати. Але в межах теми, яка нами аналізується, слід зазначити, що оскарження актів суб'єкта владних повноважень здійснюється в порядку адміністративного судочинства⁶³⁷.

Останнє, на що потрібно звернути увагу в межах піднятого питання, – це учасники судового оскарження індивідуальних актів. Зрозумілим і таким, що не потребує додаткового обґрунтування, є те, що учасника справи та учасника процесу слід розрізняти.

Зокрема, учасники справи – це сторони, треті особи та особи, яким надано право звертатися в інтересах третіх осіб до суду. Водночас учасники судового процесу виконують допоміжну функцію з розгляду та вирішення конкретної справи судом. При цьому ми переконані, що суд є учасником судового процесу з особливим статусом і не є учасником справи.

⁶³⁶ Кодекс адміністративного судочинства України

⁶³⁷ Богуцький П., Лобер І. Судове оскарження рішень органів місцевого самоврядування. *Європейська правова компанія*. 2016. URL: https://protocol.ua/ua/sudove-oskargennya_rishen_organiv_mistsevogo_samovryaduvannya/

Зокрема суддя, не будучи учасником конкретних правовідносин, з приводу яких виник спір, виконує свою процесуальну функцію одноособово або у складі колегії суддів не як «суддя», а як «суд» (п. 4 ч. 1 ст. 4 КАС України). Потрібно також зазначити, що КАС України визначає й конкретні процесуальні повноваження суду в особі «судді» (наприклад, у ст. 169, у главах 3 та 4 § 2 розділу II КАС України).

За ч. 1 ст. 8 КАС України всі учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. У той же час Кодекс містить норми (ч. 2, ч. 4 ст. 9), відповідно до яких суд за власною ініціативою може вийти за межі позовних вимог або вжити заходів щодо виявлення та витребування доказів.

Отже, в адміністративному процесі суд виконує не тільки роль безстороннього арбітра у спорі, а і з власної ініціативи може впливати на доведення або спростування обставин, на які посилаються позивач чи відповідач, тобто самостійно втручатися в хід розгляду справи через виявлення та витребування доказів або вирішити справу в інший спосіб, ніж просить позивач (наприклад скасувавши рішення, яке не було предметом спору, але має істотне значення для відновлення прав позивача у спірних правовідносинах).

Насамперед це зумовлено особливістю публічно-правових спорів, у яких заздалегідь порушений принцип рівності сторін у наданні доказів і забезпеченні реалізації процесуальних прав учасниками судового процесу.

Отже, така процесуальна функція суду для цілей адміністративного судочинства є допоміжною, а відтак така діяльність суду може свідчити про те, що суд є самостійним суб'єктом конкретної адміністративної справи, що наділений комплексним, спеціальним статусом в її межах, хоча і не віднесений главою 4 розділу I КАС України до учасників судового процесу. Тобто суд можна порівнювати з секретарем, експертом, але не зі стороною.

Найголовніше, що має бути у класичних сторін публічно-правового спору щодо оскарження індивідуального акта, – це адміністративна процесуальна правосуб'єктність, елементами якої є адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальні дієздатність; конкретні адміністративно-процесуальні

права та обов'язки. Вона закріплює правове становище суб'єктів адміністративного процесу. Її структура виявляється в тому, що всі її елементи становлять органічну єдність і функціональний зв'язок⁶³⁸.

Так, адміністративна процесуальна правосуб'єктність визначає можливість суб'єкта права мати процесуальні права та обов'язки і є юридичним засобом для набуття інших прав та обов'язків, спрямованих на здійснення процесуальних функцій суб'єктів процесуальної діяльності. Щодо адміністративної процесуальної дієздатності, то вона в структурі правосуб'єктності є способом особи своїми діями набувати адміністративні процесуальні права і здійснювати адміністративні процесуальні обов'язки. Функціональний зв'язок двох названих категорій у структурі адміністративної процесуальної правосуб'єктності полягає в тому, що адміністративна процесуальна дієздатність є засобом здійснення адміністративної процесуальної правоздатності. Якщо розглядати конкретні адміністративно-процесуальні суб'єктивні права та обов'язки, то їх місце у складі адміністративної процесуальної правосуб'єктності визначається тим, що вони не є виробленими правоздатністю та дієздатністю, а належать суб'єкту права (права) та покладаються на нього (обов'язки) відповідно до законодавчих приписів (наприклад, право на ознайомлення з матеріалами адміністративної справи, право подавати докази, давати усні та письмові пояснення, доводи й заперечення (ч. 3 ст. 49 КАС України)). При цьому галузева правосуб'єктність розглядається як передумова виникнення адміністративних процесуальних правовідносин. Конкретна правосуб'єктність має розглядатися як характеристика правового статусу учасника адміністративного процесу. Галузева та конкретна правосуб'єктність нерозривно пов'язані одна з одною, оскільки особа через галузеву правосуб'єктність стає учасником адміністративних процесуальних правовідносин і, отримуючи такий статус, посідає у процесі конкретне процесуальне місце (конкретна адміністративна процесуальна правосуб'єктність) серед інших осіб, які беруть участь у справі⁶³⁹.

⁶³⁸ Діткевич І. Поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність»: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 131–136.

⁶³⁹ Там само.

Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це надана адміністративно-процесуальними та іншими актами законодавства можливість особі самотійно, на власний розсуд доручити іншій особі брати участь у реалізації своїх процесуальних прав та обов'язків під час вирішення питання про наявність чи відсутність порушеного права. Для суб'єкта публічної адміністрації – це наявність нормативно закріплених повноважень щодо можливості звернення до суду з повідомленням про порушення норм чинного законодавства іншим суб'єктом владних повноважень;

Відзначимо, що досліджувані суб'єкти зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами: 1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з неї витяги, копії, одержувати копії судових рішень; 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти; 5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках; 6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами) й неухильно виконувати процесуальні обов'язки: а) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу; б) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; в) з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; г) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; г) надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; д) виконувати процесуальні дії в установлені законом або судом строки; е) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом)⁶⁴⁰.

⁶⁴⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

Декілька слів скажемо і про перекладачів, експертів, свідків та інших учасників судового процесу. Фактично це особи, що сприяють правильному, всебічному, повному, справедливому та неупередженому здійсненню правосуддя – зрозуміло, що кожен у своїх межах. Але навіть з огляду на те, що ці особи мають різний статус в адміністративному процесі, свідчить про те, що їх не можна об'єднати до групи «інші учасники адміністративного процесу», а потрібно було б приєднати до «осіб, які беруть участь в адміністративному процесі», «іншими учасниками адміністративного процесу» і віднести до «суб'єктів адміністративного процесу зі спеціальним статусом». Адже на відміну від свідків, експертів і перекладачів, секретар судового засідання та судовий розпорядник є обов'язковими суб'єктами адміністративного судочинства, і вони належать до структури суду⁶⁴¹.

Саме тому ми є прихильниками думки, що учасників судового оскарження індивідуальних актів слід поділяти на такі групи: 1) учасники справи (сторони, треті особи та особи, яким надано право звертатися в інтересах третіх осіб до суду); 2) учасники судового процесу: а) суд, як самостійний суб'єкт конкретної адміністративної справи, що наділений комплексним, спеціальним статусом в її межах; б) особи, залучені до процесу розгляду справи задля сприяння її вирішення по суті (експерти, перекладачі, свідки та спеціалісти); в) особи, допоміжної специфікації, що залучені до окремих етапів процесуальної діяльності суду в межах виконання своїх службових чи посадових обов'язків (секретарі судового засідання, помічники суддів, судові розпорядники).

Підсумовуючи вищенаведене, можна сформулювати такі висновки:

- 1) специфіка адміністративно-правових справ, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів, зумовлюється особливостями спірних взаємовідносин між позивачем і відповідачем, які можуть мати різнобічний характер, однак у будь-якому разі вирішення спору по суті здійснюється за правилами адміністративного судочинства;
- 2) ініціація судового адміністративного оскарження починається з подання адміністративного позову, що є обов'язковим

⁶⁴¹ Матвійчук В. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т. Т. 1. Київ : КНТ, 2007. 788 с.

елементом процедури розгляду адміністративної справи щодо оскарження індивідуальних актів та передбачає особисте звернення постраждалої особи (її представника) до суду адміністративної юрисдикції з метою фіксації факту порушення її прав, свобод чи інтересів, що спричинено ухваленням оскаржуваного індивідуального акта з проханням ужиття заходів щодо відновлення порушеного права (його захисту) до суду через з'ясування його відповідності праву, результат якого складає основу відповідного судового рішення. Це повідомлення суду про порушення прав особи з проханням їх відновлення та захисту. Якщо розглядати зазначене з позиції позивача-суб'єкта публічної адміністрації, то адміністративним позовом у вужчому розумінні буде повідомлення адміністративного суду про порушення норм чинного законодавства суб'єктом публічної адміністрації вищого рівня;

3) адміністративний позов щодо оскарження індивідуального акта окрім стандартних правил щодо його подання має декілька спеціальних вимог, зокрема щодо належності позивача (тільки особи, права якої порушено конкретно даним актом), чинності індивідуального акта (тобто невичерпності його дії на момент подання позову) та надання його копії або заяви про витребування оригіналу за відсутності такого в позивача (тобто наявність письмової форми фіксації використання суб'єктом публічної адміністрації такого інструменту свої адміністративної діяльності);

4) підсудність адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів, – це територіальний чинник розподілу компетенції суду щодо вирішення, який арбітр буде вирішувати справу по суті як ланка першої інстанції – за місцем проживання позивача чи відповідача або ж місцем розташування суду;

5) юрисдикцію та підсудність адміністративних судів плутати не слід, адже юрисдикція – це коло справ, ким вони розглядаються і як, а підсудність – де вони підлягають розгляду судом першої інстанції. Фактично юрисдикція поглинає підсудність, адже є більш охоплювальною категорією;

6) учасника справи та учасника процесу слід розрізняти: учасники справи – це сторони, треті особи та особи, яким надано право

звертатися в інтересах третіх осіб до суду; учасники судового процесу виконують допоміжну функцію з розгляду та вирішення конкретної справи судом. При цьому суд є учасником судового процесу з особливим статусом і не є учасником справи, що можна пояснити таким чином:

- в адміністративному процесі суд виконує не тільки роль безстороннього арбітра в спорі, а й із власної ініціативи може впливати на доведення або спростування обставин, на які посилаються позивач чи відповідач, тобто самостійно втручатися в хід розгляду справи через виявлення та витребування доказів або вирішити справу в інший спосіб, ніж просить позивач (наприклад, скасувавши рішення, яке не було предметом спору, але має істотне значення для відновлення прав позивача у спірних правовідносинах);

- зазначена процесуальна функція суду для цілей адміністративного судочинства є допоміжною, а відтак така діяльність суду може свідчити про те, що суд є самостійним суб'єктом конкретної адміністративної справи, що наділений комплексним, спеціальним статусом в її межах, хоча і не віднесений главою 4 розділу I КАС України до учасників судового процесу. Тобто суд можна порівнювати із секретарем, експертом, але не зі стороною;

7) адміністративна процесуальна правосуб'єктність сторін – це надана адміністративними та іншими актами законодавства можливість особі самостійно, на власний розсуд доручити іншій особі брати участь у реалізації своїх процесуальних прав та обов'язків під час вирішення питання про наявність чи відсутність порушеного права; для суб'єкта публічної адміністрації – наявність нормативно закріплених повноважень щодо можливості звернення до суду з повідомленням про порушення норм чинного законодавства іншим суб'єктом владних повноважень;

8) учасників судового оскарження індивідуальних актів слід поділяти на такі групи: 1) учасники справи (сторони, треті особи та особи, яким надано право звертатися в інтересах третіх осіб до суду); 2) учасники судового процесу: а) суд, як самостійний суб'єкт конкретної адміністративної справи, що наділений комплексним, спеціальним статусом в її межах; б) особи, залучені до процесу розгляду

справи задля сприяння її вирішення по суті (експерти, перекладачі, свідки та спеціалісти); в) особи, допоміжної специфікації, що залучені до окремих етапів процесуальної діяльності суду в межах виконання своїх службових чи посадових обов'язків (секретарі судового засідання, помічники суддів, судові розпорядники).

Отже, першим етапом до вирішення питання про наявність порушеного права особи (що може бути спричинене індивідуальним актом суб'єкта публічної адміністрації), яке має бути захищене чи поновлене судом адміністративної юрисдикції, є подання адміністративного позову з відповідною вимогою (проханням), після чого виникає своєрідний процесуальний взаємозв'язок між учасниками судового оскарження індивідуальних актів, який передбачає виявлення підстав для його оскарження до конкретного суду й передусім подальшої деталізації процесуальної частини вирішення суперечності по суті.

7.1.4. Формування доказової бази в адміністративних справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів

Опираючись на дані, виявлені на попередньому етапі нашого наукового дослідження, можна стверджувати, що під час повідомлення суду про факт існування публічно-правового спору (подання адміністративного позову) має місце етап доведення потреби оскарження індивідуального акта чи, навпаки, надання підтверджень його відповідності праву.

Зрозуміло, що з процесуального боку цьому етапу (як елементу окремої стадії судового провадження) передусім підготовче провадження, та власне починається розгляд справи по суті, що закінчується формулюванням висновків суду у формі відповідного рішення, які ми більш спеціалізовано дослідимо на такому етапі розгляду піднятої проблематики. Однак саме зараз уважаємо за потрібне звернути увагу на особливості збору, оброблення та ухвалення інформації судом від сторін, на яку вони посиляються, обґрунтовуючи правомірність чи неправомірність індивідуального акта.

Із зазначеного можемо простежити чотири підетапи, що існують у межах інституту доказування: 1) збір доказів; 2) опис їх у позовній заяві; 3) попереднє ухвалення рішення судом про їх достатність, достовірність, що є основою для відкриття провадження у справі; 4) безпосередня реалізація принципу змагальності сторін, що має місце при центральній стадії судового провадження, – розгляді справи по суті.

Річ у тім, що означена діяльність перебуває в межах як досудової підготовки, так і самого судового процесу. Однак зазначимо про це докладно.

Розпочнемо з того, що в історико-правовому вимірі спочатку з'явилося узагальнювальне значення доказів, а потім і процесу, який пов'язаний з їх використанням⁶⁴².

Перші вітчизняні наукові праці з питань дослідження природи доказів, їх значення, відносності та допустимості з'явилися на теренах Російської імперії в другій половині XIX – початку XX століття. Так, 1855 року видавництво «Дерпт» публікує «Теорію доказів» А. Жиряєва, 1861 року в Санкт-Петербурзі виходять друком публічні лекції професора В. Спасовича «Про теорії судово-кримінальних доказів у зв'язку з судоустроєм і судочинством», 1910 р. видається «Вчення про кримінальні докази» Л. Владимірова. Названі роботи присвячені дослідженню доказів у кримінальному процесі, що не випадково, адже саме при вирішенні кримінальних справ зростає значущість як самих доказів, так і процедури їх збирання, дослідження й оцінювання, оскільки саме злочини, що розслідуються в ході кримінального процесу, є найнебезпечнішими соціальними відхиленнями і тягнуть більш серйозні наслідки, ніж інші правопорушення⁶⁴³.

При цьому історично термін «докази» та похідний від нього термін «доказувати» вживалися нарівні з терміном «довід» та «доводити». Ось чому в одинадцятитомному тлумачному словнику української мови терміни «доказувати» та «доводити» вживаються як рівнозначні синоніми з метою уникнення повторів.

⁶⁴² Андрійцьо В. Понятійний апарат процесу судового доказування цивільного судочинства (історико-правовий підхід). *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2. С. 60–69.

⁶⁴³ Яношевська Н. Правова характеристика концепції інституту доказів та доказування у справах про адміністративні правопорушення. *Web Of Science and Academic Researcher*. 2019. № 1. С. 181–186.

Так, доказувати та доводити пояснюється однаково: «підтверджувати істинність, правильність чого-небудь фактами, незаперечними доказами (доводами); доказувати (доводити)»⁶⁴⁴. Додамо, що в результаті численних наукових дискусій щодо вибору між термінами «доказувати» та «доводити» О. Баулін зазначає, що невинуватим у процесуальній науці є формулювання додаткових термінів із різноманітним змістом для позначення однорідної діяльності. Так, доказові дії позивача та відповідача мають істотні відмінності, зумовлені різноманітними функціями в судочинстві, але ніхто не пропонує їх визначити різноманітними поняттями⁶⁴⁵.

Зазначене розуміємо так: 1) докази і доказування – категорії споріднені, однак різні, що зумовлено їх похідною приналежністю одна одній (без доказів немає доказування); 2) докази є матеріальною стороною процесу доказування; 3) застосування однотипних категорій (синонімів) є неприпустимим для адміністративно-процесуальної науки загалом; 4) змагальність сторін є основою інституту доказів і доказування.

Відповідно цей інститут є невід’ємною складовою внутрішньої системи будь-якої процесуальної галузі права, адже регламентує суспільні відносини, що опосередковують порядок установаження наявності або відсутності обставин, які мають значення для вирішення справи. За допомогою правового механізму цього інституту забезпечується чітка стадійність доказової діяльності, а також відповідність процесуальної форми доказів установленим у законі вимогам⁶⁴⁶. Зазначений інститут є основою адміністративного процесу, від його об’єктивності залежить законність ухваленого рішення⁶⁴⁷.

Відтак доказове право – це система правових норм, які регламентують виявлення, процесуальне закріплення, перевірку

⁶⁴⁴ Словник української мови. т. 1–11 / Інститут мовознавства ім. О.О. Потебні Національної академії наук України. К. : «Наукова думка», 1970–1980. URL: <http://www.inmo.org.ua/sum.html>

⁶⁴⁵ Андрійцо В. Понятійний апарат процесу судового доказування цивільного судочинства (історико-правовий підхід). *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2. С. 60–69.

⁶⁴⁶ Чурпіта Г. Правове регулювання інституту доказів і доказування у цивільних судочинствах: компаративістичний аспект. *Криміналістичний вісник*. 2014. № 1. С. 38–44.

⁶⁴⁷ Умнова О. Світовий досвід визначення концепції інституту доказів і доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 3. С. 124–131.

й оцінювання доказів, а також доказування всіх обставин, які мають значення для справи. Доказове право часто плутають із теорією доказів. На відміну від доказового права теорія доказів – це система відповідних теоретичних положень плюс чинне право, практика його застосування, наукові рекомендації, історія та зарубіжний досвід⁶⁴⁸.

Інститут доказів і доказування передбачає єдність матеріальних і процесуальних норм права. Розглянути справу по суті означає, що орган адміністративної юрисдикції повно, точно й об'єктивно встановлює докази у справі, застосовує норми матеріального права конкретної ситуації, тим самим здійснюючи доказування, і виносить від імені держави на підставі процесуальних норм права законне рішення⁶⁴⁹.

Отже, зазначене вище стосується процесуального аспекту доказового процесу, який сукупно передбачає всі зазначені нами попередньо підетапи, що загалом забезпечують доказову базу скажника й окремо відповідача, на основі яких суд має виявити, які з поданих йому сторонами докази є найбільш підходящими для вирішення спору по суті.

Не є новиною чи спірним фактом те, що особа-скажник у позовній заяві щодо оскарження індивідуального акта посилається на зібрані нею попередньо докази невідповідності індивідуального акта нормам чинного законодавства або наявності в ньому норм, які є спірними чи породжують виникнення неправомірних правових зв'язків. Для того щоб розуміти, на які докази слід посылатись та використовувати як базис для оскарження індивідуального акта, потрібно розуміти, що таке судові докази загалом, і які з них суд може визнати належними, допустимим, достовірними тощо, тобто такими, що відповідають дійсності та обґрунтовують позовні вимоги (заперечення щодо таких).

У зазначеному логічним є визначення доказів, наведене в нормах КАС України: ними є будь-які ці, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують

⁶⁴⁸ Молдован А. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 352 с.

⁶⁴⁹ Яношевська Н. Правова характеристика концепції інституту доказів та доказування у справах про адміністративні правопорушення. *Web Of Science and Academic Researcher*. 2019. № 1. С. 181–186.

вимоги й заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Для порівняння зазначимо, що в інших галузях юридичної науки поняття «докази» передбачає «фактичні дані», які підтверджують чи спростовують певну подію чи причинно-наслідковий зв'язок⁶⁵⁰.

І незважаючи на те, що в законі закріплено поняття доказів, вчені-процесуалісти по-різному тлумачать питання про їх сутність (судових доказів), що залишається предметом суперечки в теорії цивільного, кримінального, господарського, а останнім часом – й адміністративного процесу. Зокрема предметом дискусії є визначення доказів як тих, які сторона подає суду з метою переконати його в істинності факту; засобів, за допомогою яких провадиться доказування; у широкому розумінні – установлення істини, тобто відповідність між твердженням і дійсністю, а у вузькому – тільки те, що слугує для переконання судді в істинності тверджень сторін на суді; відомі явища, за допомогою яких суд, ґрунтуючись на знанні об'єктивних зв'язків, явищ, пізнає невідоме та ін.⁶⁵¹

На перший погляд, формування поняття «докази», наведене у КАС України, не має ознак суперечності, адже в ньому лежать ті самі фактичні дані. Вони у свою чергу є не чим іншим, як відомостями про факт, тобто це інформація, за допомогою якої можна пізнати (з'ясувати) сам факт. Відомості про факт (інформація) подаються до суду для аналізу адміністративним судом певної події, дії або юридичної обставини. На основі цієї інформації суд вирішує, що було передумовою для звернення до суду. Таким чином, співвідношення факту й відомостей про факт розкривається таким чином: факт – це явище об'єктивної соціальної дійсності. Факти існують незалежно від того, чи знають про них особи, що здійснюють судовий розгляд. Відомості про факт – це інформація, за допомогою якої ми можемо пізнати факт. Істинна інформація призводить до того, що можливість пізнання факту стає дійсністю, а помилкова інформація перешкоджає реалізації

⁶⁵⁰ Косик В. Докази у справах про адміністративне правопорушення та адміністративному судочинстві: деякі проблеми реалізації. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 83–87.

⁶⁵¹ Нечитайло О. Доказування в адміністративних справах, що виникають з податкових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2010. 22с.

цього⁶⁵². При цьому більшість науковців підтримують інформаційну концепцію тлумачення терміна «фактичні ці»⁶⁵³.

Отже, використане в КАС України формулювання терміна «докази» слід тлумачити як, по-перше, зафіксовані факти, по-друге – як відомості про зафіксовані факти, по-третє – як інформацію, що слугує додатковим чинником правильного розуміння явища чи процесу.

Що ж може бути доказом в адміністративній справі, пов'язаній з оскарженням індивідуального акта суб'єкта владних повноважень?

Насамперед слід розуміти, що основним завданням доказування є встановлення певних фактів (обставин) ухвалення оскаржуваного акта з метою його перевірки за критеріями, визначеними у ч. 2 ст. 2 КАС України. Суд має такі докази оцінити відповідно до ст. 90 КАС України.

З цього вбачається, що не можуть підпадати під критерії оцінювання доказів такі носії інформації, як закони та підзаконні акти, правові позиції Верховного Суду, які є обов'язковими для всіх нижчих за статусом судів (судові прецеденти), оскільки їх дія (чинність) не може ставитися під сумнів судом, і вони самі по собі є інструментом оцінювання зібраних доказів.

Відповідно – 1) указівки чинних (на момент виникнення спірних взаємовідносин) норм законодавства, що обґрунтовують порушення/дотримання суб'єктом владних повноважень ч. 2 статті 2 КАС України під час ухвалення оскаржуваного індивідуального акта; 2) посилення на конкретні статті процесуального законодавства, що дозволяють скаргнику оспорити дане рішення; 3) судові прецеденти, де судами вже вирішено аналогічні спірні відносини із зазначенням мотив ухвалення судом конкретного рішення, – доказами бути не можуть.

Що ж до видів доказів, які можуть надаватися суду позивачем або відповідачем для обґрунтування своїх доводів або заперечень, то ними можуть бути будь-які докази, які передбачені в частині 2 ст. 72 КАС України.

Наприклад, це інформація, отримана із засобів фіксації подій (відео, аудіо чи фото), а також документи, індивідуальні акти (зокрема

⁶⁵² Косик В. Докази у справах про адміністративне правопорушення та адміністративному судочинстві: деякі проблеми реалізації. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 83–87.

⁶⁵³ Там само.

витяги із профільного положення про організацію діяльності суб'єкта владних повноважень, що видав оспорюваний індивідуальний акт), листи чи будь-які інші носії інформації, що стосуються предмета оскарження (покази свідків, експертні висновки тощо).

Відповідно для того, щоб переконати суд у своїй правоті, сторони мають зібрати максимальну кількість доказової бази. І така діяльність, за загальним правилом, може іменуватись процесом збору доказів, яку слід відрізняти від процесу доказування, що сам по собі передбачає спрямовану на отримання доказів процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі, а суд лише сприяє таким особам в отриманні доказів, коли вони не здатні їх надати суду з поважних причин⁶⁵⁴. Ось тут яскраво продемонстровано відмінність між попереднім збором доказової бази та її формулюванням на етапі судового провадження.

У будь-якому разі фактично мова йде про зібрані сторонами дані про предмет доказування (письмової форми, електронної чи тих, що мають вигляд речей). До речі, у розумінні КАС України висновки експертів і показання свідків є окремою категорією доказів.

Щодо першого слід вказати, що Н. Клименко справедливо відзначила такі специфічні риси цього процесуального джерела доказів: воно формується на основі використання спеціальних знань, є вивідним знанням, а не інформативним, як інші особисті докази (показання), знанням. У висновку експерта доказове значення передусім має розумовий висновок, якого дійшов експерт за результатами дослідження⁶⁵⁵.

Отже, справедливою є думка про те, що висновок експерта як процесуальне джерело доказів має особливі риси, містить інформацію, не принадну для інших джерел доказів. Водночас запрошення експерта для надання висновку не означає відмову від інших джерел доказів щодо тих обставин, які підлягають установленню⁶⁵⁶.

⁶⁵⁴ Цивільний процес України: академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. КНТ, 2009. 848 с.

⁶⁵⁵ Клименко Н. Судова експертологія: курс лекцій : навч. посібн. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. 526 с.

⁶⁵⁶ Давидова Д. Висновок експерта як процесуальне джерело доказів: окремі аспекти теорії та практики. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 151–154.

З урахуванням визначених ознак висновок експерта становить собою складений за результатами використання спеціальних знань, у межах компетенції експерта і поставлених перед ним запитань процесуальний акт, що ґрунтується на відомостях, які він сприймає безпосередньо або які стали йому відомі під час дослідження наданих об'єктів, і містить докладний опис проведених експертом досліджень, зроблені за їх результатами висновки та обґрунтовані відповіді на запитання, поставлені перед ним у документі про призначення експертизи (залучення експерта)⁶⁵⁷.

Належність, допустимість і достовірність висновку експерта залежить як від об'єктивних, так і від суб'єктивних чинників. До перших належать правильність формулювання питань, які ставляться для вирішення, достатність і якість матеріалів, які направляються для дослідження, допустимість доказів, на яких базується висновок, та ін. До суб'єктивних чинників належить компетенція експерта, дотримання ним своїх обов'язків⁶⁵⁸.

Як результат усебічного оцінювання висновку експерта як доказу може бути встановлений такий: 1) висновок визнається повним, категоричним, науково обґрунтованим, якщо відповідає іншим, зібраним за справою матеріалам; 2) у висновках експерта виявляється низка фактичних неточностей, незначних розбіжностей у датах, математичні помилки й описки, які могли виникнути в результаті недбалості експерта, але не впливають на достовірність висновку; 3) висновок експерта є непереконливим, містить у собі недостатньо ясні формулювання й неповні відповіді на поставлені слідчим питання; 4) висновок експерта визнається науково необґрунтованим; 5) буде очевидною неповнота дослідження, оскільки в процесі розслідування виникли нові обставини, які не могли відобразитися в цьому експертному висновку; 6) експертом перевищені повноваження, надані йому законом (вирішення правових питань, питань, які виходять за межі його компетенції, які не потребують спеціальних знань); 7) висновок експерта суперечить іншим доказам у справі.

⁶⁵⁷ Воробчак А. Висновок експерта як джерело доказів у кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2019. 236 с.

⁶⁵⁸ Давидова Д. Там само.

Отже, процес оцінювання висновку експерта є відповідальним, кропітким етапом використання доказів. Однак для процесуальної особи на практиці оцінювання висновку експерта здебільшого зводиться до перевірки того, чи на всі поставлені питання експерт дав відповідь, а це не є рівноцінним навіть перевірці повноти висновку, тобто всіх обставин проведеного дослідження, а не тільки збігу кількості відповідей і питань⁶⁵⁹. Висновок експерта не має переваг перед іншими доказами, хоча й ґрунтується на спеціальних знаннях. Вони мають порівнюватися з іншими доказами й оцінюватися судом. Повнота висновку експерта передбачає: а) повноту використання матеріалів, наданих експерту; б) застосування різноманітних методів дослідження, що доповнюють один одного, які потрібні для достовірної відповіді на поставлені запитання; в) повноту опису у висновках ходу роботи, виконаної експертом⁶⁶⁰.

Відповідно в адміністративних справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень, висновок експерта є додатковим джерелом отримання доказів, адже на відміну від кримінально-процесуального законодавства, де існує інститут допиту, суд і сторони не можуть бути впевнені в перевагах цього різновиду отримання достовірної інформації.

Більшою мірою вказане вище твердження можна застосувати й до показів свідків як джерела отримання інформації, що може слугувати доказом в адміністративній справі, адже перевірити їх надійність якнайкраще саме на етапі судового розгляду справи. Однак і тут є певні складнощі. Зокрема часто є потреба допитати як свідка посадову особу, проте такі особи, як правило, уникають давати свідчення. У такому разі потрібно виявляти активну наступальну позицію та просити суд застосувати до таких свідків примус⁶⁶¹.

⁶⁵⁹ Авер'янов В. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.

⁶⁶⁰ Кравчук Т. Оцінка висновку експерта та його доказове значення в адміністративному судочинстві України. *Innovative Solutions in Modern Science*. 2016. № 6(6). URL: <https://naukajournal.org/index.php/ISMSD/article/viewFile/923/1063>

⁶⁶¹ Щавінський В. Про тягар доказування в адміністративному спорі. *High School*. URL: <https://lhs.net.ua/ru/ua-dokaz-v-administratyvnomu-spori-tema-lektsii-vitaliia-shchavinskoho-ru-pro-tiahar-dokazuvannia-v-administratyvnomu-spori-rozpovislukhacham-legal-high-school-zastupnyk-holovy-kyivskoho-okruzhnoho/>

До речі, загалом адміністративними судами досить часто використовується показання свідка як доказ оцінки правомірності оскаржуваного індивідуального акта. Зокрема у справах з оскарження платником податків податкового повідомлення-рішення, яким органом контролю такому платнику визначено податкове зобов'язання зі сплати ПДВ та (або) податку на прибуток приватних підприємств, особливість полягає в тому, що податкова при ухваленні ППР оцінює фінансово-господарські взаємовідносини підприємства, яке перевіряється, з іншими підприємствами. У результаті такої перевірки орган контролю встановлює, що контрагенти позивача мали ознаки «фіктивності», тобто були створені без реальної мети здійснення господарської діяльності, а всі операції здійснювалися тільки на папері з метою мінімізації сплати податків позивачем. Отже, встановити обставини «реальності» господарської операції в суді, виходячи з оцінки письмових доказів (контрактів й т. ін.), не є можливим. У зв'язку з цим судом допитуються свідки – директори (співробітники) підприємств з ознаками «фіктивності» – із метою з'ясування обставин фінансово-господарської діяльності такого підприємства та встановлення факту реальності проведених господарських операцій.

У будь-якому разі зазначені вище джерела отримання доказів містять у собі важливе інформаційне навантаження та за умови отримання його з дотриманням процесуального законодавства можуть бути покладені в основу судового рішення як доказ⁶⁶².

Окремо відзначимо, що наразі досить проблемним є використання як доказу електронних доказів⁶⁶³.

20 червня 2017 року в першому читанні ухвалено законопроект № 6232 про внесення змін до трьох процесуальних кодексів – Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства

⁶⁶² Про судові рішення в адміністративній справі: Постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013, № 7. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>

⁶⁶³ Щавінський В. Про тягар доказування в адміністративному спорі. High School. URL: <https://lhs.net.ua/ru/ua-dokaz-v-administratyvnomu-spori-tema-lektsii-vitaliia-shchavinskoho-ru-pro-tiagar-dokazuvannia-v-administratyvnomu-spori-rozpoviv-slukhacham-legal-high-school-zastupnyk-holovy-kyivskoho-okruzhnoho/>

України. Згодом ухвалено відповідний Закон України № 2147-VIII, яким запроваджується новий вид доказу – електронний доказ. До 2017 року законодавство оперувало категорією «електронний документ», яка у правовому полі України з'явилася ще 2003 року з ухваленням законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис»⁶⁶⁴.

Відповідно до загального визначення (ідентичного у всіх трьох кодексах) електронними доказами є інформація в цифровій формі, що містить дані про обставини у справі: електронні документи, веб-сайти, текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази цих та інші дані в електронній формі. Тобто електронними доказами може вважатися будь-яка інформація, розміщена на вебсайтах, опублікована в соціальних мережах або передана за допомогою месенджерів. Однак як оформити, перевірити та засвідчити такі докази? Чи вважатимуться вони достовірними та переконливими для суду?

Електронні докази подаються в оригіналі або у вигляді електронної копії, засвідченої електронним цифровим підписом. При цьому учасник справи, який подає копію електронного доказу, має зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу. Складність засвідчення електронних доказів полягає і в тому, що до моменту розгляду справи судом така інформація легко може бути вилучена, що значно знижує шанси довести факт її наявності. Інформація може бути також змінена автором, зберігачем чи користувачем.

Відповідно особливостями електронних доказів є: 1) нематеріальна природа, відсутність відповідних якісних фізичних характеристик; 2) специфічна процедура та середовище створення; 3) здатність до копіювання та переміщення без втрати характеристик; 4) приймання людиною лише після обробки ЕОМ та виведення інформації на відповідний технічний пристрій (монітор)⁶⁶⁵.

⁶⁶⁴ Кравченко О., Макарук К. Проблемні питання застосування технічних засобів фіксування та їх результатів у доказуванні у кримінальному провадженні в аспекті реформування кримінальної юстиції в Україні. *Вісник прокуратури*. 2019. № 6. URL: https://khar.gov.ua/ua/intervu_ta_komentari?_m=publications&_t=rec&id=254727

⁶⁶⁵ Цехан Д. Цифрові докази: поняття, особливості та місце у системі доказування. *Науковий вісник Міжнародного гум. ун-ту. Серія: юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 256–260.

Безперечно, можливість використання електронних доказів у суді можна назвати прогресивним нововведенням. Однак процедура оформлення, подання й дослідження таких доказів наразі залишається неврегульованою. Як наслідок, використання електронних доказів у судових процесах не завжди є ефективним, що свідчить про потребу доопрацювання чинних процесуальних кодексів, а саме внесення до них чітких правил оперування цифровими даними.

Зокрема, потрібно уточнити правовий статус інформації з веб-архівів та архівних копій повідомлень, можливість використання як доказу відеозапису огляду сайту чи сторінки, допустимість знімків екрана як доказів у разі неможливості відновлення змісту видалених повідомлень, допустимих доказів для встановлення змісту інформації, розміщеної на персональній сторінці у соціальній мережі. У силу особливостей природи електронних доказів видається, що їх дослідження може мати комплексний характер і передбачати залучення спеціалістів технічного профілю, що дасть змогу виявити й інші їх особливості та відповідно відкоригувати концепцію їх процесуально-правового регулювання, що сприятиме більш ефективному використанню електронних доказів⁶⁶⁶ в адміністративних справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень.

Повертаючись до питання про змагальність сторін, слід відзначити, що вона є основою інституту доказів та доказування. Без перебільшення, змагальність судового процесу як одна з основних конституційних засад судочинства – це важливий показник демократичності правосуддя, бо його реалізація й ефективність передбачає послідовне проведення в життя передусім рівності сторін, створення реальної можливості для ефективного відстоювання кожній стороні процесу своїх прав та законних інтересів. Розгляд і вирішення справ у судах України здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Водночас кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на власний

⁶⁶⁶ Штефан А. Електронні докази: ознаки та особливості використання. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2019. № 6. С. 65–80.

розсуд. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких, наприклад, подано позов, за винятком тих, які не мають відповідної процесуальної дієздатності⁶⁶⁷.

Однак слід розуміти, що змагальність сторін не є повною аксіомою, щонайменше в досліджуваній нами сфері. Дійсно, обов'язок доказування покладено на сторони адміністративного процесу. Проте в адміністративних справах щодо оскарження індивідуальних актів обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача. Нагадаємо, що у випадках, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує потрібні докази, адже тягар збирання доказів, на відміну від цивільного судочинства, лежить не лише на сторонах. Як правило, в аналізованих справах значна частина доказового матеріалу перебуває у відповідача – суб'єкта владних повноважень, що не сприяє позивачеві у збиранні необхідних доказових матеріалів. До того ж не обізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується в тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається. У зв'язку з цим на суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок надати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Водночас слід розуміти, що якщо особа, яка оскаржує індивідуальний акт суб'єкта публічної адміністрації, буде взагалі осторонь процесу доказування – шансів довести неправомірність такого акта обмаль.

Окремо відзначимо, що в таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин. До того ж суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність індивідуального акта, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів. Якщо ж учасник справи без поважних причин не надасть докази на

⁶⁶⁷ Лунін С. Докази – ключ до змагальності сторін у судовому процесі. Вісник Академії адвокатури України. 2010. № 2. С. 86–89.

пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів. Відтак всі наявні докази мусять подаватися одночасно з позовом, інакше вони не будуть розглянуті судом. Зрозуміло, що суд може залучити до справи як доказ вирок суду, якого не було на момент подання позову⁶⁶⁸.

Окрім того під час судового спору недостатньо заперечити докази представника державного органу – потрібно ще й навести докази того, що вони зібрані з порушенням норм законодавства або не відповідають фактичним обставинам справи. Правова позиція в суді представника особи має бути активною, інакше отримати позитивне рішення суду буде проблематично.

Із розумінням того, що кожна справа є унікальною (звісно, за винятком типових та зразкових справ), суд має враховувати особливості доказів та процесу доказування під час розгляду адміністративної справи, пов'язаної з оскарженням конкретного індивідуального акта суб'єкта владний повноважень.

Підсумовуючи все вищенаведене, маємо зробити відповідні висновки:

1) під час повідомлення суду про факт існування публічно-правового спору (подання адміністративного позову) має місце етап доведення потреби оскарження індивідуального акта чи, навпаки, – надання підтверджень його відповідності праву. Із процесуального боку цьому етапу (як елементу окремої стадії судового провадження) передусь підготовче провадження та починається розгляд справи по суті, що закінчується формулюванням висновків суду у формі відповідного рішення. Однак для чіткості та послідовності їх реалізації потрібно розуміти особливості збору, оброблення й ухвалення інформації судом від сторін, на яку вони посилаються, обґрунтовуючи правомірність чи неправомірність оскаржуваного індивідуального акта;

2) здійснений доктринальний та історико-правовий аналіз щодо сутності доказів і доказування свідчить про таке: а) докази й доказування – категорії споріднені, однак різні, що зумовлено

⁶⁶⁸ Щавінський В. Про тягар доказування в адміністративному спорі. *High School*. URL: <https://lhs.net.ua/ru/ua-dokaz-v-administratyvnomu-spori-tema-lektsii-vitaliia-shchavinskoho-ru-pro-tiagar-dokazuvannia-v-administratyvnomu-spori-rozpoviv-slukhacham-legal-high-school-zastupnyk-holovy-kyivskoho-okruzhnoho/>

їх похідною приналежністю одна одній (без доказів немає доказування); б) докази є матеріальною стороною процесу доказування; в) застосування однотипних категорій (синонімів) є недопустимим для адміністративно-процесуальної науки загалом; г) змагальність сторін є основою інституту доказів та доказування;

3) існує чотири підетапи в межах інституту доказів та доказування: збір доказів; опис їх у позовній заяві; попереднє ухвалення рішення судом про їх достатність, достовірність, що є основою для відкриття провадження у справі; безпосередня реалізація принципу змагальності сторін, що має місце при центральній стадії судового провадження – розгляді справи по суті;

4) збір доказової бази перебуває в межах як досудової підготовки, так і самого судового процесу, на основі чого суд має виявити, які з поданих йому сторонами відомості є найбільш підходящими для вирішення спору по суті;

5) використане в КАС України формулювання терміна «докази» слід тлумачити як, по-перше, зафіксовані факти, по-друге – як відомості про зафіксовані факти, по-третє – як інформацію, що є додатковим чинником правильного розуміння явища чи процесу;

б) доказом в адміністративній справі, пов'язаній з оскарженням індивідуального акта суб'єкта владних повноважень, не є: а) вказівки чинних (на момент виникнення спірних взаємовідносин) норм законодавства, що обґрунтовують порушення/дотримання суб'єктом владних повноважень ч. 2 статті 2 КАС України під час ухвалення оскаржуваного індивідуального акта); б) посилення на конкретні статті процесуального законодавства, що дозволяють скарги оспорити це рішення; в) судові прецеденти, де судами вже вирішено аналогічні спірні відносини із зазначенням мотивів ухвалення судом конкретного рішення. Водночас доказом є інформація, отримана із засобів фіксації подій (відео, аудіо чи фото), а також документи, індивідуальні акти (зокрема витяги із профільного положення про організацію діяльності суб'єкта владних повноважень, що видав оспорюваний індивідуальний акт), листи чи будь-які інші носії інформації, що стосуються предмета оскарження (покази свідків, експертні висновки тощо);

7) проблемним питанням на сьогодні є використання як доказу електронних доказів, процедура отримання, подання та опрацювання яких потребує вдосконалення.

Отже, для того щоб переконати суд у своїй правоті, сторони мають зібрати максимальну кількість доказової бази. І така діяльність, за загальним правилом, може іменуватися процесом збору доказів, яку слід відрізнити від процесу доказування, який передбачає безпосередньо активізацію процесуальних прав та обов'язків сторін у порядку змагальності доведення своєї правоти щодо предмету спору. Слід розуміти, що кожна справа є унікальною (звісно, за винятком типових чи зразкових справ), а тому суд має враховувати особливості доказів та процесу доказування при розгляді адміністративної справи, пов'язаної з оскарженням конкретного індивідуального акта суб'єкта владний повноважень, однак основним джерелом доказу є саме оскаржуваний індивідуальний акт (оскільки містить у собі інформацію про мотиви, підстави його ухвалення й інші потрібні вихідні дані у справі) та за потреби – покази свідків.

7.1.5. Порядок здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів

Аксіомою є те, що кодифікованим нормативно-правовим актом, який загалом регулює провадження щодо оскарження в суді індивідуальних актів суб'єкта владних повноважень, є КАС України. КАСУ містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Невизначеним у межах нашого дослідження залишається питання порядку здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів, на вирішення якого й спрямовано цей етап наукових пошуків.

Розпочнемо з того, що КАС України містить норми, які встановили правило, згідно з яким адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження у двох формах – спрощеній або

загальній. Має місце й письмова форма провадження, однак структурно КАС України не визнає його такою, щонайменше у статті 12 про це мова не йде. Однак зазначимо про все детальніше.

Розпочнемо з того, що оскарження будь-якого індивідуального акта може відбуватися в загальному позовному провадженні (за наявності обставин, визначених у ч. 3 ст. 12 КАС України). У той же час на практиці переважна більшість справ розглядається у спрощеному порядку без виклику, оскільки такі справи є справами незначної складності.

Поняття адміністративної справи незначної складності (малозначна справа) розкриває п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС України, відповідно до якого це адміністративна справа, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників не вимагають проведення підготовчого провадження та/або судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин КАС України визначає 11 категорій малозначних справ (ч. 6 ст. 12)⁶⁶⁹, серед яких зокрема:

- оскарження фізичними особами індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
- оскарження фізичними особами індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;
- оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень, на підставі яких ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

При цьому за обґрунтованим клопотанням позивача, за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута

⁶⁶⁹ Кренець О. Спрощене провадження по-адміністративному: що, коли, куди? *Юридична газета*. 2018. № 17(619). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/sproshchene-provazhennya-poadministrativnomu-shcho-koli-kudi.html>

й будь-яка інша справа, звісно за винятком тих, які імперативно заборонено розглядати в порядку спрощеного провадження.

Однак у будь-якому разі форму провадження вибирає суд і зазначає про це в ухвалі про відкриття провадження у справі. Додатково відзначимо, що суд може постановити ухвалу про розгляд справи за правилами загального провадження, якщо після збільшення розміру позовних вимог або зміни предмета позову справа підлягатиме розгляду за правилами загального провадження (ч. 5 ст. 257 КАС України)⁶⁷⁰.

Окрім зазначеної вище умови (про розмір відшкодування шкоди), у загальному порядку здійснюється розгляд щодо оскарження індивідуальних актів Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», а також щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України⁶⁷¹.

Повертаючись до питання про спрощене позовне провадження, слід вказати, що воно може бути у двох видах – спрощене з викликом осіб та спрощене без виклику. Спрощене позовне провадження з викликом більш схоже на загальне позовне провадження, за виключенням того, що підготовче провадження не здійснюється, не здійснюються судові дебати та скорчені терміни виготовлення повного тексту судового рішення після проголошення вступної та резолютивної його частини. У спрощеному позовному провадженні без виклику осіб судові засідання взагалі не здійснюються, а рішення ухвалюється на підставі письмових пояснень, заперечень, відзивів та письмових доказів. У спрощеному позовному провадженні без виклику осіб у судові засідання допитати неможливо свідків, і тому, якщо виникає така потреба, суд може перейти в спрощене з викликом.

⁶⁷⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁶⁷¹ Кренець О. Спрощене провадження по-адміністративному: що, коли, куди? *Юридична газета*. 2018. № 17(619). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/sproshchene-provadhennya-poadministrativnomu-shcho-koli-kudi.html>

Особливістю є те, що із загального позовного провадження неможливо перейти в спрощене провадження, а зі спрощеного в загальне позовне – можна. У спрощеному також можна переходити від одного виду до іншого (з викликом та без виклику осіб в судове засідання). Подання доказів, клопотань у загальному позовному провадженні можливе лише під час підготовчого провадження, а в спрощеному провадженні – до першого судового засідання або упродовж 20 днів від моменту відкриття спрощеного провадження без виклику осіб.

Що стосується письмового провадження, то воно може бути застосовано як до справ, що розглядаються в загальному позовному провадженні, так і щодо справ, що розглядаються в спрощеному позовному провадженні з викликом осіб.

Стаття 263 КАС України передбачає, що у строк не більше 30 днів від дня відкриття провадження у справі суд розглядає в письмовому провадженні справи щодо оскарження фізичними особами індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; оскарження фізичними особами індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію⁶⁷².

Окрім скорочення строку розгляду справи, переваги застосування письмового провадження є очевидними:

1) письмовий виклад обставин справи має більш точний характер, ніж заяви, зроблені в усній формі, – суд має змогу глибше проникнути у суть та детальніше дослідити аргументи та заперечення, викладені на папері, аніж усно проголошені;

2) письмове провадження надає більше зручностей сторонам (замість того, щоб з'являтися в судові засідання, який перебуває далеко від їх постійного місця проживання, або наймати представників, які здійснювали представницькі функції в суді, сторони

⁶⁷² Кодекс адміністративного судочинства України.

можуть обмежитися надісланням поштою письмових заяв і пояснень. Завдяки цьому зберігаються як часові, так і фінансові ресурси);

3) якщо сторони змагаються між собою в письмовій формі, то вони мають можливість, перебуваючи у зручній атмосфері та у будь-який час обмірковувати свою позицію, дослідити доводи опонента й викласти свої аргументи та обґрунтування. Усе це набагато зручніше робити в письмовій формі, аніж у судовому засіданні, коли сторона вперше чує доводи іншої сторони і має одразу відреагувати на них, оскільки участь у судовому засіданні вимагає від сторін уміння чітко й точно викладати свої думки, швидко орієнтуватися в обставинах справи, матеріальних і процесуальних нормах;

4) письмове провадження виключає можливість відкладення судового засідання у зв'язку з неявкою сторони в судове засідання або затягування судового розгляду справи внаслідок зловживання сторонами своїми процесуальними правами;

5) для більшості юридичних осіб, права чи інтереси яких порушені індивідуальним актом суб'єкта владних повноважень, участь у судовому засіданні має наслідком витрати великої кількості часу та вчинення додаткових дій (оформлення відрядження, видання довіреності тощо)⁶⁷³.

Отже, судовий розгляд адміністративної справи, пов'язаної з оскарженням індивідуального акта, за загальними правилами означає усну форму проведення судового засідання у справі⁶⁷⁴, однак на практиці здебільшого застосовується письмова.

Що ж до порядку усної та письмової форм, то, як уже стало зрозумілим, вони мають певні своєрідні особливості, які детально розкриваються у процедурі розгляду справи судами різних інстанційних рівнів.

Суд першої інстанції, відкриваючи провадження у справі, визначає форму судочинства. В апеляції й касації розгляд справи по суті не

⁶⁷³ Розгляд і вирішення адміністративних справ у порядку письмового провадження. Хмельницький окружний адміністративний суд. 2020. URL: <https://kmoas.gov.ua/news/view/3396-rozglyad-i-virishennya-administrativnih-sprav-u-poryadku-pis-movogo-provadzhennya>

⁶⁷⁴ Кузнєцов Д. Скорочене провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 216 с.

відбувається (за виключенням коли суд апеляційної (ч. 2, ч. 3 ст. 22 КАС України; наприклад, оскарження рішень ЦВК) або касаційної інстанції (ч. 4 ст. 22 КАС України; наприклад, оскарження актів Президента) не розглядає справи як суд першої інстанції), а відтак розгляд апеляційних або касаційних скарг відбувається або в письмовому провадженні (без виклику), або в судовому засіданні. Якщо суд апеляційної або касаційної інстанції розглядає справу як суд першої інстанції, то на нього поширюються такі ж правила, як і на суд першої інстанції, та процедура розгляду справи жодним чином не відрізняється.

Тож визначимо порядок розгляду справ судом першої інстанції та здійснимо це на прикладі загального позовного провадження, яке починається *етапом його відкриття та призначення підготовчого провадження*.

Європейський суд із прав людини неодноразово наголошував, що процедура відкриття провадження – це сама можливість розгляду справи, що включає в себе дії особи, яка подає позовну заяву до суду, тобто позивача, і дії судді, які відбуваються після ухвалення заяви до провадження. Ці дії спрямовані на встановлення умов, підстав та порядку реалізації права особи, що звертається до суду за судовим захистом⁶⁷⁵. Про дії позивача нами було вже вказано раніше, тоді як про дії суду вважаємо за потрібне зазначити детальніше.

КАС України чітко регламентує означене через деталізацію змісту, сутності та форми повноважень суду й судді під час цього етапу (глава 2).

Передусім суддя після одержання позовної заяви з'ясовує: 1) чи має позивач адміністративну процесуальну дієздатність; 2) за умови представництва, чи наявні у представника належні повноваження; 3) чи відповідає позовна заява встановленим вимогам; 4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства, і чи подано позовну заяву з дотриманням правил

⁶⁷⁵ Гриценко І. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: юридичні науки*. 2007. Вип. 74–76. С. 64–66.

підсудності; 5) чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення її або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Слід розуміти, що подання позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного індивідуального акта суб'єкта владних повноважень, якщо суд не застосував відповідні заходи забезпечення позову⁶⁷⁶.

За встановленим правилом судді надано 5 днів на вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі, пов'язаній з оскарженням індивідуального акта суб'єкта владних повноважень, що закінчується постановленням відповідної ухвали – 1) про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, пов'язаній з оскарженням індивідуального акта; 2) про залишення позовної заяви без руху; 3) про повернення позовної заяви; 4) про передання на розгляд адміністративної справи, пов'язаної з оскарженням індивідуального акта до іншого суду; 5) про відмову чи задоволення клопотання про закриття провадження в адміністративній справі, пов'язаній з оскарженням індивідуального акта; 6) про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження в адміністративній справі, пов'язаній з оскарженням індивідуального акта.

Окремо наголосимо, що ухвали з питань забезпечення позову (про відмову в забезпеченні позову або задоволення такого прохання чи повернення заяви (якщо разом із позовом було подано заяву про його забезпечення)) постановляються в межах дводенного строку, а сукупність процесуальних дій, які гарантують виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог, є самостійним інститутом в адміністративному процесі, оскільки в КАС України окремим розділом урегульовано це питання, та розгляд відповідного клопотання можливий до подання адміністративного позову про оскарження індивідуального акта.

⁶⁷⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

Усі зазначені ухвали сторони мають право оскаржити до суду апеляційної інстанції, а потім – і касаційної. КАС України передбачає строки для означеного та кореспондує відповідне право.

Перевіривши матеріали за адміністративним позовом, суддя в разі ухвалення рішення про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі постановляє ухвалу, в якій зазначаються:

- 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи⁶⁷⁷;
- 2) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб)⁶⁷⁸;
- 3) предмет та підстави позову⁶⁷⁹;
- 4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа⁶⁸⁰;
- 5) дата, час і місце підготовчого засідання⁶⁸¹;

⁶⁷⁷ Приклад: Окружний адміністративний суд міста Києва (01051, м. Київ, вул. Болбочана Петра 8, корпус 1); суддя Окружного адміністративного суду міста Києва Погрібніченко І.М.; справа № 640/6485/20 від 23 березня 2020 р.

⁶⁷⁸ Приклад: у справі № 640/5376/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) позивачами є Товариство з обмеженою відповідальністю «Авіаремонтне підприємство «УРАРП» (код ЄДРПОУ 30181494, місцезнаходження: вул. Світлогірська, 5/6, м. Київ, 03065) та Компанія «STYRON TRADING INCORPORATION FZE» (Р.О. Вох 4994, Вільна зона Фуджейри, м. Фуджейра, ОАЕ) ; відповідачем – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Код ЄДРПОУ 37508596, місцезнаходження: вулиця М. Грушевського, 12/2, м. Київ, 01008).

⁶⁷⁹ Приклад: у справі № 640/111/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) предметом позову є визнати протиправною та нечинною постанову Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 23.11.2018 № 1491 «Щодо заборони ПАТ «ДНІПРОПЕТРОВСЬКГАЗ» проводити об'єми використаного природного газу побутовими споживачами до стандартних умов, а підставою звернення до суду з даним позовом стала незгода позивача з правомірністю та обґрунтованістю оскаржуваної постанови.

⁶⁸⁰ Приклад: у справі № 640/5376/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) суд дійшов висновку щодо розгляду справи за правилами загального позовного провадження.

⁶⁸¹ Приклад: у справі № 640/5376/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) призначено справу до розгляду в підготовчє засідання на 16 травня 2019 року о 10:40 за адресою: м. Київ, вул. Болбочана Петра 8, корпус 1, зал судового засідання № 38.

6) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін;⁶⁸²

7) строк для подання відповідачем відзиву на позов⁶⁸³;

8) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі⁶⁸⁴;

9) веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію у справі, що розглядається⁶⁸⁵;

10) у разі розгляду справи за місцеперебуванням суб'єкта владних повноважень – повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді⁶⁸⁶.

Окремо уточнимо, що за загальним правилом, підготовче провадження має бути проведене упродовж шістдесяти днів від дня відкриття провадження у справі.

У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше

⁶⁸² Приклад: у справі № 360/1016/19 (Луганський окружний адміністративний суд), щодо заявленого клопотання про звільнення від сплати судового збору суд зазначає, що з метою дотримання права позивача на доступ до правосуддя, є необхідним задовольнити клопотання позивача частково та відстрочити йому сплату судового збору у розмірі 768,40 грн до ухвалення судового рішення у справі, а відносно заявленого клопотання про поновлення строку звернення до суду – ухвалено рішення вважати, що звернення до суду з позовною заявою позивачем не пропущено.

⁶⁸³ Приклад: у справі № 640/5376/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) відповідачу у п'ятнадцятиденний строк з дня отримання ухвали про відкриття провадження у справі, але не пізніше ніж за сім днів до дати, призначеної для розгляду справи в судовому засіданні, потрібно було надати відзив на позовну заяву та всі матеріали (документи), з приводу чого подано позов.

⁶⁸⁴ Приклад: у справі № 640/111/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) судом залучено до участі у справі як третьої особи без самостійних вимог щодо спору Державну регуляторну службу України (01011, м. Київ, вулиця Арсенальна, будинок 9/11) та запропоновано у п'ятиденний строк від дня отримання позову та відзиву надати суду та іншим учасниками спору письмові пояснення щодо власної правової позиції по суті заявлених позовних вимог.

⁶⁸⁵ Приклад: у справі № 640/111/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) зазначив, що інформацію по справі можна отримати на офіційному веб-порталі судової влади України за адресою: <http://court.gov.ua/fair/sud2670/>

⁶⁸⁶ Приклад: у справі № 640/14501/20 (Окружний адміністративний суд міста Києва) роз'яснено положення пункту 12 частини дев'ятої статті 171 КАС України.

ніж на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду⁶⁸⁷.

Відповідно логічно, що такий етап – проведення підготовчого засідання, винесення ухвали про закінчення підготовчого провадження та призначення справи до розгляду по суті в судове засідання.

Підготовка справи до судового розгляду – один із найважливіших етапів підготовчого провадження, оскільки від учинених дій на цьому етапі залежить подальший розгляд справи. Цей етап спрямований на створення необхідних умов для всебічного та об'єктивного розгляду й вирішення справи в одному судовому засіданні упродовж розумного строку. Підготовка справ до судового розгляду здійснюється суддею, який відкрив провадження в цій справі. При вирішенні питання про відкриття провадження у справі суддя вже ознайомився з позовною заявою та доданими документами й тому після відкриття провадження у справі може приступати до вчинення підготовчих дій. Часто трапляються випадки, що одночасно під час винесення ухвали про відкриття провадження у справі суддя вирішує питання: чи проводити попереднє судове засідання, чи не проводити без вчинення інших підготовчих дій, передбачених КАС України. Якщо суд вирішить проводити попереднє судове засідання, то сутність цього засідання, як правило, зводиться до вирішення більшості питань, які суд мав би з'ясувати на етапі підготовки справи до судового розгляду, а не на етапі проведення попереднього судового засідання. Тому важливо, щоб після вирішення питання про відкриття провадження у справі суддя все-таки вчинив підготовчі дії⁶⁸⁸.

Завданням підготовчого провадження є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; вчинення інших дій

⁶⁸⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁶⁸⁸ Кіт Х. Попереднє судове засідання як етап підготовчого провадження: загальна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2013. Вип. 6–1(1). С. 154–157.

з метою забезпечення правильного, своєчасного й безперешкодного розгляду справи по суті⁶⁸⁹.

План судового засідання схематично виглядає так:

- відкриття судового засідання, де з'ясовуються присутні, роз'яснюються права та обов'язки окремих учасників процесу, вирішуються питання про розгляд поданих заяв та клопотань;

- з'ясування обставин справи та дослідження доказів, де має місце вступне слово сторін, з'ясування обставин справи доказами (дослідження доказів), пояснення сторін щодо доказів, а також судові дебати;

- вихід суду до нарадчої кімнати;

- проголошення рішення та закриття судового засідання.

У рішенні суд обов'язково описує обставини справи, наводить доводи щодо мотивації суду щодо такого висновку⁶⁹⁰.

Суд, дослідивши усі матеріали справи, вважає, що порушення порядку вручення наказу не може бути підставою для визнання такого рішення суб'єкта владних повноважень протиправним і його скасування. Відтак доводи позивача судом при вирішенні

⁶⁸⁹ Приклад: під час підготовчого судового засідання у справі № 640/5376/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва), про яку йшла мова вище, представники позивачів позовні вимоги підтримали, представник відповідача надав відзив на позов. Представниками позивачів також надано до суду відповідь на відзив відповідача. Суддею проведено підготовчі дії, які потрібні для забезпечення правильного, своєчасного й безперешкодного розгляду справи по суті та які є достатніми для закриття підготовчого провадження і призначення судового засідання для розгляду справи. Сторони проти закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті не заперечували. Оскільки за результатами підготовчого засідання суд постановив ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду; закриття провадження у справі; закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті – судом постановлено ухвалу про закриття підготовчого провадження та призначено справу до судового розгляду по суті (18 липня 2019 року о 10 год 00 хв за адресою: м. Київ, вул. Болбочана Петра 8, корпус 1, зал судового засідання № 38). Зазначеною ухвалою запропоновано сторонам у справі надати додаткові докази до наступної дати судового засідання.

⁶⁹⁰ Приклад: у рішенні у справі № 640/5376/19 (Окружний адміністративний суд міста Києва) № 640/19021/19 до суду з позовною заявою до Головного управління Державної фіскальної служби у Київській області про визнання протиправним та скасування наказу від 11 липня 2019 року № 1460 «Про проведення документальної позапланової перевірки фізичної особи – платника податків ОСОБА_1». Позовні вимоги обґрунтовано тим, що оскаржуваний наказ від 11 липня 2019 року № 1460 позивачем було отримано лише 09 вересня 2019 року, що в свою чергу свідчить про порушення відповідачем приписів статті 79 ПК України щодо порядку проведення документальної невідної перевірки.

цієї адміністративної справи прийняті бути не можуть. Відповідно в задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю.

Із цього приводу є декілька аспектів:

- суд може задовольнити позов і скасувати індивідуальний акт тільки у випадку, якщо він порушує права, свободи чи інтереси особи, яка звернулася з позовом (ч. 1 ст. 5 КАС України), тобто судовому захисту та відновленню підлягають лише порушені права, свободи та інтереси позивача. І навпаки – якщо прав не порушує – то відмова в позові.

- у випадку якщо індивідуальний акт скасований самим суб'єктом владних повноважень на час вирішення спору, суд за наявності підстав може або закрити провадження у справі, або визнати оскаржуваний акт протиправним (п. 8 ч. 1 ст. 238 КАС України) без його скасування⁶⁹¹.

Слід розуміти, що право апеляційного оскарження такого рішення є в кожній зі сторін (зрозуміло, що в наведеному нами прикладі зацікавленим у його використанні є тільки позивач).

За загальним правилом, рішення може бути оскаржене в апеляційному порядку через подання апеляційної скарги упродовж тридцяти днів із дня складення повного тексту судового рішення. Відповідно до п/п. 15.5 п. 15 розділу VII «Перехідні положення» КАС України в редакції Закону № 2147-VIII до дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до або через відповідні суди, а матеріали справ витребовуються та надсилаються судами за правилами, що діяли до набрання чинності цієї редакцією КАСУ⁶⁹².

Уточнимо, що у спрощеному позовному провадженні, на відміну від попереднього, перевіrivши матеріали за адміністративним позовом, суддя в разі ухвалення рішення про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі постановляє ухвалу,

⁶⁹¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁶⁹² Приклад: Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 червня 2020 р. № 640/19021/19. Єдиний державний реєстр судових рішень України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90148057>

в якій окрім вище схарактеризованих складових зазначаються також дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті (якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін), а також строки для подання відповіді на відзив та заперечення.

Щодо судового засідання з розгляду справи по суті в спрощеному позовному провадженні з викликом осіб процедура має такий вигляд: вступне слово сторін, з'ясування обставин справи доказами (дослідження доказів), пояснення сторін щодо доказів, проголошення рішення. Відповідно ще раз наголосимо, що судові дебати не здійснюються. А в спрощеному позовному провадженні без виклику осіб у судові засідання лише вивчаються матеріали справи, зокрема відзиви, пояснення, докази (надаються в строки, передбачені КАС України та визначені в ухвалі суду про відкриття такого провадження) й ухвалюється рішення.

Окремо зазначимо, що проблемним питанням у розгляді зазначеної категорії справ можна назвати їх умисне затягування (неявки до судового засідання, ненадання витребуваних документів або ж відзиву на позовну заяву) відповідачем. Річ у тім, що чим довше суд розглядає справу, тим більше існують правовідносини у суб'єкта владних повноважень у зв'язку з дією оскарженого індивідуального акта. Іноді в результаті тривалого розгляду справи у позивача відпадає потреба в ухваленні судового рішення, тому що правовідносини змінилися так, що відновити його права вже не є можливим. Наприклад – оскарження рішення конкурсної комісії про відмову в допуску до участі в ньому особи. Доки суд розглядає справу – конкурс закінчено, вже оголошений переможець і рішення конкурсної комісії реалізовано через видання наказу про призначення переможця на посаду. Інший приклад: оскарження наказу податкових органів про проведення перевірки (на практиці такий наказ скасувати можна тільки до завершення перевірки і складання акта, в іншому випадку треба відмовляти в позові у зв'язку з тим, що скасування наказу не відновить прав позивача у спірних правовідносинах, а належним способом такого захисту буде вже скасування наслідків перевірки – податкових повідомлень-рішень). Результатом затягування розгляду справи

відповідачем є в таких випадках відмова в задоволенні позову або відмова позивача від позову та закриття судом провадження у справі.

Звісно, у КАС України є рішення означеної проблеми: якщо відповідач не надав доказів – отже, він не довів правомірність ухвалення індивідуального акта. Суд може це витлумачити як визнання позову. Але на практиці під час апеляційного оскарження рішення першої інстанції суб'єкт владних повноважень, як правило, надає ті докази, які попередньо були відсутні. Існує норма, яка зобов'язує суб'єкта владних повноважень довести, чому ним в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, тобто має зазначатися причина, з якої ці докази не були надані. Суд вирішує питання щодо поважності причин неподання доказів до суду першої інстанції та ухвалює їх лише у виняткових випадках, зокрема якщо надано докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього⁶⁹³. Якщо апеляційний суд вважає їх поважними – здебільшого саме на їх основі здійснюється перегляд рішення суду першої інстанції.

Ми переконані, що під час апеляційного та касаційного оскарження рішення суду першої інстанції в адміністративній справі, що пов'язана з оскарженням індивідуального акта, суд взагалі не може брати до уваги пояснення й докази, якщо їх не було надано першій інстанції, адже, ухвалюючи індивідуальний акт, суб'єкт владних повноважень мотивується тими підставами, що в нього є саме на момент його ухвалення. Тобто об'єктивні причини необґрунтованості підстав та мотивів ухвалення індивідуального акта й відповідно ненадання таких доказів у цій категорії справ як такі відсутні. Якщо ж дійсно в суб'єкта владних повноважень немає можливості подати доказ у зазначений строк, і він вчинив всі залежні від нього дії – суд першої інстанції обов'язково має бути повідомлений про це, доказом чого має бути окрема вказівка на це в судовому рішенні.

Отже, оскарженню судового рішення першої інстанції (що ґрунтується на нових доказах) має підлягати тільки в тому випадку, якщо в такому рішенні зазначено про відсутність можливості подання суду доказів, яка потенційно може з'явитись у майбутньому.

⁶⁹³ Кодекс адміністративного судочинства України.

Декілька слів слід вказати про типові та зразкові адміністративні справи. Ці категорії є своєрідними новелами процесуального законодавства – абсолютно новими його інститутами, а тому багатьох таких рішень ще не напрацьовано (переважно це пенсійні справи). Їх важливість є безспірною, адже зокрема зразкова справа за своєю суттю є судовим прецедентом, який обов'язково має враховуватись судами під час розгляду конкретного різновиду адміністративної справи. Це саме, як на наш погляд, і є чи не єдиний випадок, передбачений КАС України, коли правова позиція вищого суду є обов'язковою для нижчих судів.

Підсумовуючи вищенаведене, можемо сформулювати такі висновки:

1) за загальним правилом, здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів здійснюється у визначених КАС України формах – загальній та спрощеній (як з викликом осіб, так і без такого). Має місце й письмова форма провадження, однак структурно вказаний законодавчий акт не визнає його такою, щонайменше у статті 12 КАС України про це мова не йде. Вибір форми адміністративного судочинства лягає на плечі судді, що безпосередньо розглядає справу на основі визначення ним складності публічно-правового спору та наявності /відсутності у ньому характерних ознак, що є підставою для активізації імперативних приписів процесуального закону;

2) оскарження будь-якого індивідуального акта може відбуватися в усіх зазначених формах, однак на практиці переважна більшість справ розглядається у спрощеному порядку без виклику сторін, оскільки такі справи є справами незначної складності;

3) спрощене позовне провадження з викликом більш схоже із загальним позовним провадженням за виключенням того, що підготує провадження не здійснюється, не здійснюються судові дебати та скорчені терміни виготовлення повного тексту судового рішення після проголошення вступної та резолютивної його частини. У спрощеному позовному провадженні без виклику осіб судові засідання взагалі не здійснюються, а рішення ухвалюється на підставі письмових пояснень, заперечень, відзивів і письмових доказів. У спрощеному позовному провадженні без виклику осіб у судові засідання

допитати неможливо свідків, і тому, якщо виникає така потреба, суд може перейти в спрощене з викликом. Особливістю цього є те, що із загального позовного провадження неможливо перейти в спрощене провадження, а зі спрощеного в загальне позовне – можна. У спрощеному також можна переходити від одного виду до іншого (з викликом та без виклику осіб у судове засідання). Подання доказів, клопотань у загальному позовному провадженні можливе лише під час підготовчого провадження, а в спрощеному провадженні – до першого судового засідання або упродовж 20 днів від моменту відкриття спрощеного провадження без виклику осіб;

4) письмове провадження може бути застосовано як до справ, що розглядаються в загальному позовному провадженні, так і до справ, що розглядаються в спрощеному позовному провадженні з викликом осіб;

5) порядок усної та письмової форм має певні своєрідні особливості, які детально розкриваються у процедурі розгляду справи судами різних інстанційних рівнів – суд першої інстанції самостійно її визначає, а в апеляції і касації розгляд справи по суті не відбувається, а відтак розгляд апеляційних або касаційних скарг відбувається або в письмовому провадженні (без виклику), або в судовому засіданні, якщо розгляд справи відбувається за правилами першої інстанції,

6) проблемним питанням у розгляді зазначеної категорії справ можна назвати його умисне затягування (неявки до судового засідання, ненадання витребуваних документів або ж відзиву на позовну заяву) відповідачем, у результаті якого має місце відмова в задоволенні позову або відмова позивача від позову та закриття судом провадження у справі;

7) під час апеляційного та касаційного оскарження рішення суду першої інстанції в адміністративній справі, що пов'язана з оскарженням індивідуального акта, суд узагалі не може брати до уваги пояснення й докази, якщо їх не було надано першій інстанції. Оскарженню судового рішення першої інстанції (що ґрунтується на нових доказах) має підлягати тільки в тому разі, якщо в такому рішенні зазначено про відсутність можливості подання суду доказів, яка потенційно може з'явитись у майбутньому;

8) інститути типових і зразкових адміністративних справ є своїми новелами процесуального законодавства, а тому багато таких рішень ще не напрацьовано (переважно це пенсійні справи). Їх важливість є безспірною, адже зокрема зразкова справа за своєю сутністю є судовим прецедентом, який обов'язково має враховуватись судами під час розгляду конкретного різновиду адміністративної справи.

Отже, порядок здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів – це сукупність процесуальних дій сторін, суду (першої інстанції та за потреби – другої й третьої) та інших учасників процесу, що спрямовані на реалізацію їхніх законодавчо встановлених прав та обов'язків (залежно від статусу) задля реалізації завдань адміністративного судочинства загалом та окремо захисту порушеного права (спричиненого ухваленням індивідуального акта суб'єктом владних повноважень), наявність якого підлягає виявленню та доведенню.

7.2. Адміністративний процес у справах щодо визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії⁶⁹⁴

Право особи на звернення до адміністративного суду за захистом свого через визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії закріплене у ст. 5 КАСУ. Кодекс адміністративного судочинства України не містить особливого порядку розгляду справ щодо визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Адміністративний процес у справах щодо визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії розпочинається з подачі позовної заяви. За загальним порядком, ця категорія справ може бути розглянута як у порядку

⁶⁹⁴ Авторка – Ковальчук Ірина Миколаївна, адвокат, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН.

спрощеного провадження, так і загального позовного. І залежно від обсягу доказів та складності справи суд за власною ініціативою при відкритті провадження у справі або за клопотанням сторін при відкритті провадження, або після ухвали про відкриття провадження у справі ухвалює рішення про розгляд справи в порядку спрощеного чи загального позовного провадження.

Статтею 19 Конституції України визначено, що 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.

Гарантоване ст. 55 Конституції України право на захист можливе лише в разі його порушення.

Суб'єкти владних повноважень можуть порушувати права заявників не лише рішеннями, але і відмовою у їх ухвалені. Тоді має місце саме протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень, яка може бути оскаржена до адміністративного суду.

Адміністративний процес у такому випадку має забезпечити ефективний спосіб захисту порушеного права.

На ефективності обраного способу захисту неодноразово наголошує Верховний Суд. Більше того, цю ідею закріплено Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Стаття 13 Конвенції має назву «Право на ефективний засіб юридичного захисту» та проголошує: «Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

Європейський суд із прав людини завжди підкреслює потребу ефективного захисту прав заявників. Так, у п. 75 рішення від 05.04.2005 у справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02) ЄСПЛ зазначає, що засіб захисту, який вимагається згаданою статтею, має бути «ефективним» як у законі, так і на практиці, зокрема в тому сенсі, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави.

Конституційний Суд України в рішенні від 30.01.2003 № 3-рп/2003 зазначив, що правосуддя за своєю сутністю визнається таким лише

за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах (абз. 10 п. 9).

Проблемним питанням, яке має бути охоплене та розкрите цим розділом, є обсяг дискреційних повноважень органів державної влади та право суду втручатися в такі дискреційні повноваження в разі допущення суб'єктом владних повноважень протиправної бездіяльності.

Розкриваючи тему, варто зазначити, що дискреційні повноваження – це можливість суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, обираючи будь-який із правомірних варіантів дій.

Г. Ткач і поряд із нею більшість науковців дотримуються думки, що при реалізації дискреційного повноваження орган влади має дотримуватися вимог до діяльності суб'єктів владних повноважень, закріплених у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Тобто суб'єкт владних повноважень має використовувати наявні дискреційні повноваження не абияк, а виключно з метою, з якою воно було надано, при цьому враховувати принцип обґрунтованості, тобто враховуючи всі обставини, які мають значення для ухвалення рішення, та принцип своєчасності, тобто з чітким дотриманням визначених нормами права строків і безумовно дотримуючись інтересів громадянина-заявника, але завдаючи шкоди державному інтересу.

1 березня 2018 р. на виконання доручення Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду М. Смоковича у зв'язку зі службовою запискою судді В. Кравчука було проведено дослідження та опубліковано Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень і судового контролю за його реалізацією.

Зважаючи на різну судову практику, яка існувала станом на 2018 рік, метою цього дослідження ставилося визначення як межі дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень, та і межі судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень.

Тож чи можуть суди своїм рішенням втручатися в дискреційні повноваження органу, якщо суб'єкт владних повноважень допускає

протиправну бездіяльність у розгляді при виконанні наданих повноважень?

Дискреційність повноважень органів виконавчої влади не означає заборону суду скасовувати рішення суб'єктів владних повноважень – вони лише означають свободу органу виконавчої влади діяти на власний розсуд, однак у межах закону. Межами закону, які не має права переходити орган виконавчої влади ухвалюючи рішення, є вимоги, визначені частиною 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Таке розуміння повноважень суду щодо дискреційних повноважень органів виконавчої влади закріплено також у постановах Верховного Суду. Зокрема, у Постанові Верховного Суду від 28.04.2020 року (справа № 820/4260/17), де цей Суд наголошує, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним і таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення не виникла б потреба повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення. Зобов'язуючи орган державної влади виконати свої дискреційні повноваження, суд установлює справедливості та відновлює баланс взаємодії між суб'єктами владних повноважень та фізичними особами. Також суд унеможливорює виникнення вільного трактування та зловживання органами державної влади своїми дискреційними повноваженнями.

Велика Палата Верховного Суду в Постанові від 06 листопада 2019 року у справі № 509/1350/17 зазначила таке. «Оскільки протиправна бездіяльність відповідача полягає у неприйнятті ним жодного з тих рішень, які передбачені законодавцем, належним способом захисту прав позивача є зобов'язання ГУ Держгеокадастру ухвалити відповідне рішення, тобто рішення про надання дозволу на виготовлення проєкту землеустрою або рішення про відмову в наданні такого дозволу.

При цьому суд не уповноважений здійснювати перевірку наявності чи відсутності всіх названих підстав у випадку, якщо відповідач цього не здійснив, оскільки в такому разі це не входить до предмета судової перевірки.

Ухвалення судом рішення про зобов'язання відповідача видати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою, без перевірки наявності чи відсутності усіх названих підстав для відмови у виданні дозволу може бути необґрунтованим та призвести до видання такого дозволу з порушенням закону.

З урахуванням викладеного колегія суддів Верховного Суду вважає, що в такому випадку належним способом захисту є зобов'язання відповідача повторно розглянути заяви позивачів від 12 листопада 2018 року та ухвалити рішення про надання дозволу на виготовлення проєкту землеустрою або рішення про відмову в наданні такого дозволу з урахуванням висновків, викладених у цій постанові.

Аналогічна правова позиція викладена Верховним Судом у Постанові від 17 жовтня 2019 року у справі № 813/1950/16.

Отже, у разі коли суб'єкт владних повноважень не ухвалює відповідного рішення, а допускає протиправну бездіяльність, Верховний Суд вважає, що правильно обраним способом захисту, який ефективно відновить порушені права заявника, є зобов'язання органу державної влади розглянути у визначений законодавством термін заяву особи та ухвалити рішення на підставі чинного законодавства з урахуванням думки суду, висловленої в мотивувальній частині рішення.

Як показує досвід та як вбачається з Єдиного реєстру судових рішень, такий спосіб захисту права в разі протиправної бездіяльності, як зобов'язання розглянути заяву з урахуванням думки суду, не є ефективним⁶⁹⁵.

⁶⁹⁵ Приклад: Рішенням Херсонського окружного адміністративного суду від 05.02.2021 року по справі 540/3536/20 ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3 звернулись до суду із адміністративним позовом до Любимівської селищної ради Каховського району Херсонської області (далі відповідач, Любимівська селищна рада), у якому просять суд: – визнати протиправним та скасувати рішення XXIV сесії Любимівської селищної ради Каховського району Херсонської області від 13.10.2020 року № 611 «Про розгляд заяв ОСОБА_2, ОСОБА_1, ОСОБА_3, щодо відмови у затвердженні проєкту землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність для ведення фермерського господарства громадянам ОСОБА_2, ОСОБА_1, ОСОБА_3, загальною площею 21,0300 га в розмірі, що не перевищує розмір земельної частки (паю), на території Каїрської сільської ради Каховського району Херсонської області, із земель, раніше наданих засновнику фермерського господарства «ХЛІБОРОБ», ОСОБА_4, для ведення селянського (фермерського) господарства, згідно Державного акту на право постійного користування землею (кадастровий номер 6522682500:02:001:0945), виданого на підставі рішення Каїрської сільської ради народних депутатів Горностаївського району Херсонської області від 23.12.1992 року № 36, зареєстрованого в Книзі записів державних актів на право постійного користування

П'ятий апеляційний адміністративний суд, переглядаючи це рішення в апеляційному порядку у Постанові від 11.05.2021 року, змінив рішення в цій частині, виклавши третій абзац його резолютивної частини в такій редакції:

«Зобов'язати Любимівську селищну раду Каховського району Херсонської області повторно розглянути проєкт землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність для ведення фермерського господарства громадянам ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, загальною

землею за № 74, загальною площею 30,2 га; зобов'язати Любимівську селищну раду Каховського району Херсонської області ухвалити рішення, яким затвердити погоджений проєкт землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність для ведення фермерського господарства громадянам ОСОБА_2, ОСОБА_1, ОСОБА_3, загальною площею 21,0300 га в розмірі, що не перевищує розмір земельної частки (паю), на території Каїрської сільської ради Каховського району Херсонської області, із земель, раніше наданих засновнику фермерського господарства «ХЛІБОРОБ», ОСОБА_4, для ведення селянського (фермерського) господарства, згідно Державного акту на право постійного користування землею (кадастровий номер 6522682500:02:001:0945), виданого на підставі рішення Каїрської сільської ради народних депутатів Горностаївського району Херсонської області від 23.12.1992 року № 36, зареєстрованого в Книзі записів державних актів на право постійного користування землею за № 74, загальною площею 30,2 га, та передати земельні ділянки у власність членам фермерського господарства громадянам ОСОБА_2, ОСОБА_1, ОСОБА_3;

Позовні вимоги обґрунтовані такими обставинами: рішенням Любимівської селищної ради Каховського району Херсонської області від 13.10.2020 року № 611 позивачам відмовлено у затвердженні проєкту землеустрою щодо відведення їм земельних ділянок у власність для ведення фермерського господарства загальною площею 21,0300 га в розмірі, що не перевищує розмір земельної частки (паю), на території Каїрської сільської ради Каховського району Херсонської області, із земель, раніше наданих засновнику фермерського господарства «ХЛІБОРОБ», ОСОБА_4, для ведення селянського (фермерського) господарства, згідно з Державним актом на право постійного користування землею (кадастровий номер 6522682500:02:001:0945), виданого на підставі рішення Каїрської сільської ради народних депутатів Горностаївського району Херсонської області від 23.12.1992 року № 36, зареєстрованого в Книзі записів державних актів на право постійного користування землею за № 74, загальною площею 30,2 га. Відмова мотивована невідповідністю проєкту землеустрою вимогам земельного законодавства.

За результатами розгляду справи було зобов'язано відповідача ухвалити рішення ким затвердити погоджений проєкт землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність для ведення фермерського господарства громадянам ОСОБА_2, ОСОБА_1, ОСОБА_3, загальною площею 21,0300 га в розмірі, що не перевищує розмір земельної частки (паю), на території Каїрської сільської ради Каховського району Херсонської області, із земель, раніше наданих засновнику фермерського господарства «ХЛІБОРОБ», ОСОБА_4, для ведення селянського (фермерського) господарства, згідно з Державним актом на право постійного користування землею (кадастровий номер 6522682500:02:001:0945), виданого на підставі рішення Каїрської сільської ради народних депутатів Горностаївського району Херсонської області від 23 грудня 1992 року № 36, зареєстрованого в Книзі записів державних актів на право постійного користування землею за № 74, загальною площею 30,2 га, та передати земельні ділянки у власність членам фермерського господарства громадянам ОСОБА_2, ОСОБА_1, ОСОБА_3.

площею 21,03 га в розмірі, що не перевищує розмір земельної частки (паю), на території Каїрської сільської ради Каховського району Херсонської області, із земель, раніше наданих засновнику фермерського господарства «ХЛІБОРОБ», ОСОБА_4, для ведення селянського (фермерського) господарства, згідно з Державним актом на право постійного користування землею (кадастровий номер 6522682500:02:001:0945), виданого на підставі рішення Каїрської сільської ради народних депутатів Горностаївського району Херсонської області від 23 грудня 1992 року № 36, зареєстрованого в Книзі записів державних актів на право постійного користування землею за № 74, загальною площею 30,2 га».

Громадяни повторно звернулися до селищної ради та отримали повторну відмову з тих самих підстав, які вже досліджувалися судом. Провадження у справі відкрито Херсонським окружним адміністративним судом, справа № 540/3789/21.

Аналогічна ситуація у справах № 540/1631 та 540/1874/20, де громадяни при обранні судом такого способу захисту права як зобов'язати суб'єкт владних повноважень повторно розглянути заяву змушені повторно оскаржувати дії чи бездіяльність в адміністративному суді. Це в свою чергу призводить до великого обсягу справ і зниження якості судових рішень. Це є природним, оскільки через надмірну кількість справ, адміністративні суди позбавлені фізичної можливості швидко та ефективно здійснювати судочинство.

Питання дискреційних повноважень та правильно обраного способу захисту при оскарженні бездіяльності суб'єкта владних повноважень продовжує залишатися дискусійним. З одного боку, суди наголошують, що в такому разі орган не скористався своїм правом обрати один з правомірних способів поведінки й потрібно зобов'язувати його повторно розглядати заяву особи поведінки (Постанова Верховного Суду від 17 серпня 2021 року у справі № 540/1590/19), з іншого, з метою ефективного захисту особи варто говорити про те, що орган протиправно не скористався своїм правом у визначені законодавством строки розглянути заяву громадянина й вибрати той-таки правомірний спосіб поведінки (Постанова Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 0940/2394/18).

7.3. Адміністративний процес у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень⁶⁹⁶

7.3.1. Завдання та функції адміністративного процесу у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Завданням адміністративного судочинства відповідно до ст. 2 КАСУ є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На перший погляд, виникає враження, що захист згаданих прав, свобод та інтересів здійснюється за зверненнями до адміністративного суду приватних фізичних або юридичних осіб. Однак відповідно до частини 4 ст. 46 КАС громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;
- 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ Автори – Левченко Діана Сергіївна, доктор філософії з галузі знань «Право», член-кореспондент академії АПН; Радчук Анатолій Анатолійович, кандидат юридичних наук;

⁶⁹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

Тобто КАСУ прямо визнає, що адміністративне судочинство може здійснюватись і за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Із цього факту В. Щавінський робить висновок, що одним із завдань адміністративного судочинства є й захист інтересів держави. Слід зазначити, що доволі часто такі положення КАСУ піддаються критиці з огляду на невідповідність основному завданню адміністративного судочинства. Так, В. Тарануха вважає, що віднесення до компетенції адміністративних судів спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень не зовсім відповідає основному завданню адміністративного судочинства, адже цей правозахисний механізм створювався для захисту фізичних та юридичних осіб від свавілля влади, а не як ще один державний репресивний орган⁶⁹⁸.

Незважаючи на досить чіткі формулювання завдань адміністративного судочинства, КАСУ містить доволі багато норм, які регламентують здійснення адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Тобто можна стверджувати, що законодавець через механізми адміністративного судочинства захищає не тільки індивідуальні, але й публічні інтереси.

Як зазначає М. Тернушак, публічний інтерес в адміністративному судочинстві щодо предмета оскарження буде двостороннім, а саме полягатиме в залежності від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі якщо позивачем у спорі буде фізична чи юридична особа (не наділена владними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме в тому ж таки визначеному державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації. Щодо справ, де позивачем буде суб'єкт із владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та інших небезпечних суспільних проявів⁶⁹⁹.

Схожі думки висловлював і Ю. Педько, який писав, що слід визнати, що адміністративний суд дійсно завжди захищає і публічний інтерес,

⁶⁹⁸ Тарануха В. Здійснення адміністративного судочинства в Україні: проблемні аспекти. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 2. С. 144–146.

⁶⁹⁹ Тернушак М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 282–283.

природа якого закладена законодавством України, що визначає правовий статус суб'єктів владних повноважень. Адміністративний позов спрямований на захист публічних інтересів, які потрібно розглядати як об'єктивовані в нормах статутного законодавства, суспільно значущі потреби загальнодержавного або локального характеру, що покладені в основу визначення компетенції (функцій, повноважень та предметів відання) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень. Отже, захищаючи публічний інтерес, суд має забезпечувати передусім правомірність реалізації публічно-владних повноважень відповідних суб'єктів у взаємовідносинах із невладними суб'єктами^{700, 701}.

Т. Біличенко вважає, що основною метою створення адміністративних судів в Україні було створення ефективного судового контролю за діями й рішеннями виконавчої влади, що має забезпечувати права і свободи людини і громадянина⁷⁰².

Слушною в цьому контексті є й думка В. Щавінського стосовно того, що пріоритетними завданнями адміністративного судочинства є захист прав, свобод і законних інтересів окремо взятої особи та суспільства від протиправних дій суб'єктів владних повноважень, якими є органи публічної адміністрації та посадові особи, що у своїй діяльності реалізують на практиці завдання та функції держави. Водночас держава має свої інтереси. Вони можуть певною мірою корелювати з інтересами суспільства та окремо взятої людини (і в цьому сенсі держава представляє та своєю діяльністю відтворює їх інтереси), можуть частково збігатися (коли суспільство є неоднорідним і, як наслідок, інтереси окремих груп є часто різноспрямованими), а можуть і не співпадати (коли держава здійснює непопулярні реформи, влада намагається зробити доленосні кроки, які не знаходять підтримки в суспільстві, забезпечення громадського порядку під час масових заходів в умовах надзвичайної політизації

⁷⁰⁰ Педько Ю. Проблемні питання функціонування адміністративної юстиції в Україні. *Адміністративне судочинство*. 2011. № 3–4. С. 42–49.

⁷⁰¹ Педько Ю. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 153.

⁷⁰² Біличенко Т. Щодо цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства. *Форум права*. 2012. № 4. С. 91–95.

ситуації тощо). Відтак адміністративний суд серед іншого в певній категорії справ розглядає й захищає також інтереси держави^{703, 704}.

На думку М. Смоковича, адміністративне судочинство в Україні є частиною загального процесу глобалізації адміністративного судочинства, яке впевнено розвивається у світі з метою уніфікованого захисту прав людини. Тобто в цій частині ми маємо розглядати глобалізацію як світовий процес впливу на сферу прав людини через призму універсальності цих прав. Оптимальним визначенням глобалізації у сфері прав людини може бути визнання універсального статусу прав людини, закріплення прав і свобод людини та їх захисту на міжнародному рівні. Людство давно усвідомило потребу закріплення основних прав людини з метою їх забезпечення всіма державами світу. Тобто адміністративне судочинство в Україні не тільки є частиною (елементом) глобалізації адміністративного судочинства в Європі, світі, а ще й через адміністративне судочинство та за його допомогою відбувається глобалізація в Україні щодо застосування міжнародних стандартів та міжнародного права для захисту прав і свобод людини⁷⁰⁵.

При цьому захист прав, свобод та інтересів зумовлений тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже в зазначених правовідносинах постає суб'єкт владних повноважень – державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт під час здійснення ним наданих державою владних управлінських функцій. Тобто, як правило, з одного боку, – це фактично держава, а з іншого – фізична чи юридична особа, права якої порушені або обмежені певним суб'єктом владних повноважень⁷⁰⁶.

Як уважає С. Резанов, закон має надавати посадовій особі можливості самостійно вишукувати шлях для його найбільш правильного застосування, відповідно до завдань, які він ставить, у випадках,

⁷⁰³ Щавінський В. Співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда у рамках адміністративного права та процесу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2. С. 78–81.

⁷⁰⁴ Щавінський В. Інтереси держави та суспільства в адміністративному судочинстві: проблеми пріоритетності. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 143–148.

⁷⁰⁵ Смокович М. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини. *Юридичний вісник. Серія: повітряне і космічне право*. 2012. № 2. С. 65–69.

⁷⁰⁶ Ковалів М. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного ун-ту «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2014. № 810. С. 28–32.

коли вирішення таких завдань залежить від конкретних обставин, які неможливо заздалегідь передбачити і кваліфікувати. Застосування дискреційних повноважень – це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкта, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою⁷⁰⁷.

С. Гречана вважає, що кожен громадянин, який перебуває у сфері публічних відносин, має право на захист від незаконних дій публічних адміністрацій. Тому запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є не тільки елементом вдосконалення судової системи України та способом розвантаження загальних судів – воно викликано об'єктивною потребою в існуванні спеціального судового механізму вирішення публічно-правових спорів, що є дуже значним у нашій правовій державі⁷⁰⁸.

Відтак потрібно розібратися, які ж конкретні завдання вирішуються адміністративним судом під час розгляду справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень, і як ці завдання співналежать з головним завданням адміністративного судочинства.

На сьогодні глава 11 розділу II КАСУ містить норми, які регулюють особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби (стаття 267), особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (стаття 280), особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів (стаття 283), особливості провадження у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них

⁷⁰⁷ Резанов С. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480–483.

⁷⁰⁸ Гречана С. Адміністративне судочинство: завдання, система, принципи. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2015. № 30. С. 36–49.

(стаття 284), особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285), особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (стаття 288), особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства (стаття 289)⁷⁰⁹. Усі ці справи розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Суттєвою особливістю таких справ є те, що вони так чи інакше пов'язані із застосуванням примусу. Але в одних випадках це пов'язано з протиправними діями суб'єкта, до якого застосовуються такі заходи примусу, а в інших – безвідносно до таких дій.

До таких, що не пов'язані з протиправними діями, можна віднести справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби; справи за зверненнями органів доходів і зборів про стягнення коштів за податковим боргом, про зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим, про надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі; справи за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань^{710, 711}.

⁷⁰⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷¹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷¹¹ Серга С. Особливості застосування податкового законодавства в адміністративному судочинстві. Актуальна судово практика Верховного суду та Європейського суду з прав людини. 2018. URL: <http://unba.lviv.ua/uk/news-more/items/shanovni-pravniki-zaproshujemo-vas-vzjati-uchast-v-ogljadovo-tematichnomu-seminari-scho-vidbudetsja-20-zhovtnja-2018-roku-u-mist.html>

На наш погляд, за своєю юридичною природою адміністративне судочинство у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є додатковим спеціальним видом адміністративного судочинства з метою забезпечення публічного інтересу держави в разі його порушення приватними особами при недопущенні зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом і вирішення у судовий спосіб суперечок між суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

Проте більшість справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень так чи інакше пов'язана із застосуванням санкцій за вчинення різноманітних правопорушень. Для того щоб виокремити види адміністративних справ, які пов'язані із застосуванням санкцій, звернемося до визначення санкцій.

Сам по собі термін «санкція» може мати різне змістовне наповнення. Він походить від латинського *sanction* (*sanctionis*) – «непорушний закон» – і означає: 1. Схвалення 2. Затвердження вищою інстанцією 3. Заходи впливу, покарання в разі порушення закону і т.д.⁷¹² Одразу слід відзначити, що у сфері юриспруденції цей термін, як правило, використовують у його останньому значенні.

Наведемо деякі приклади визначення понять санкцій. Так, Д. Часовников визначає, що під адміністративно-господарськими санкціями за правопорушення на ринку цінних паперів можна розуміти визначену законом систему заходів організаційно-правового або майнового характеру, що застосовуються уповноваженим державним органом до суб'єктів господарювання зі спеціальним статусом за порушення визначених законодавчими актами правил та умов здійснення діяльності на ринку цінних паперів під час розміщення, обігу та обліку цінних паперів і спрямовані на покарання правопорушників, припинення правопорушення або ліквідацію його наслідків⁷¹³.

Вихідним положенням щодо змісту санкцій можна вважати думку, висловлену основоположником теорії правового позитивізму

⁷¹² Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний вебсайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>

⁷¹³ Часовников Д. Щодо поняття адміністративно-господарських санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 114–120.

Г. Кельзенем, який писав, що принцип реагування на певну людську поведінку через винагороду чи покарання є принципом відплати. Винагорода та покарання можуть бути об'єднані в понятті «санкції». Хоча звичайно, коли говорять про санкцію, мають на увазі не винагороду, а лише покарання, себто супровідне зло, що є наслідком певної поведінки й виявляється у формі позбавлення певних благ, як-от життя, здоров'я, свободи, честі, майна⁷¹⁴.

Дійсно, і в українській правовій традиції термін «санкція» не прийнято пов'язувати з винагородою, натомість він практично завжди пов'язується з реакцією на протиправну поведінку.

У науці права термін «санкція» використовується переважно як назва елементу структури норми права. Відповідно до найбільш усталених поглядів норма права складається з трьох елементів – гіпотези, диспозиції та санкції. Гіпотеза є частиною правової норми, яка містить вказівку на конкретні життєві обставини, умови, за яких ця норма вступає в дію, реалізується. Диспозиція – складова норми, в якій міститься саме правило поведінки, вказівки на права та обов'язки сторін – учасників правовідносин, що виникають і реалізуються на основі відповідної норми. І нарешті, санкція – це частина правової норми, в якій визначаються наслідки її порушення або невиконання, передбачаються заходи державного впливу відносно її порушників.

Такі погляди в теорії права є домінантними, і ми також дотримуємося відповідної точки зору, проте з урахуванням думки О. Лейста. Він уважав, що «логічна структура» правової норми є додатком до норми права загальнотеоретичної, філософської формули будь-якої норми (як технічної, так і соціальної). Згідно з цією формулою особа, що перебуває в певних умовах (гіпотеза), має діяти згідно із законом, що діє в певних умовах (диспозиція), для уникнення певних негативних для особи наслідків (санкція). З огляду на це санкцію має будь-яка норма права, але це не означає, що санкція включається до складу окремо взятої норми. При цьому не має значення та обставина, що санкції певних норм, які встановлені актом держави,

⁷¹⁴ Кельзен Г. Чисте правознавство / пер. з нім. О. Мокровольського. Київ : Юніверс, 2004. 496 с.

надані не в самих цих актах, а в інших, іноді стосовно інших галузей права⁷¹⁵.

На думку окремих дослідників, у вузькому розумінні під терміном «санкція» в юридичній літературі прийнято розуміти: а) дозвіл на будь-які дії з боку особи, що наділена відповідною компетенцією (у такому випадку без санкції є юридично неможливим вчинення відповідних дій, наприклад обшуку); б) заходи юридичної відповідальності (стягнення матеріальної шкоди, пені, штрафу, позбавлення волі тощо); в) заходи попереджувального впливу (привід, арешт майна, знесення самовільно збудованих споруд і т. ін.); г) заходи захисту (поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, стягнення аліментів і т. ін.); д) несприятливі наслідки, що настають у результаті неправомірної поведінки самого суб'єкта (позбавлення прав, ліцензій тощо)⁷¹⁶.

Іноді зміст санкцій трактується дещо вужче й обмежується виключно заходами відповідальності. Такої думки, зокрема, дотримується Ю. Тихомиров, який вважає, що санкція адміністративно-правової норми містить передбачену нею міру відповідальності за порушення чи ігнорування правил, установлених диспозицією. Слід зазначити, що в українських реаліях такий підхід є дещо спрощеним, адже законодавець іноді пов'язує санкції не тільки з каральною функцією юридичної відповідальності, але й з іншими. Прикладом може бути ст. 238 Господарського кодексу України, відповідно до якої за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового чи майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Устименко Є. Санкції за адміністративним правом України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2016. 187 с.

⁷¹⁶ Орехов В. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 22 с.

⁷¹⁷ Господарський кодекс України.

Але для більш повного теоретичного обґрунтування змісту санкцій, на нашу думку, варто використати підхід, запропонований Д. Лук'янцем для обґрунтування принципів побудови нормативної моделі адміністративно-деліктних відносин⁷¹⁸. У рамках цього підходу розглядається правопорушення як послідовність причинності, частина якої виглядає таким чином: суб'єкт – діяння – шкода. Суб'єкт у результаті свого волевиявлення (причина) вчинює протиправне діяння (наслідок). У свою чергу це діяння (причина) викликає завдання шкоди певним інтересам або цінностям (наслідок). Загальним наслідком правопорушення має бути реакція, яка має характер впливу на один із трьох зазначених елементів, оскільки кожен із них може бути опосередкованою причиною наслідку.

Реакція на шкоду, якщо вона має матеріальний характер, може виражатись у виникненні обов'язку суб'єкта компенсувати завдану шкоду. Реакція на діяння, якщо воно ще продовжується, може виражатись у діях, спрямованих на його припинення. Але коли шкода не має матеріального характеру, а діяння вже закінчилося, залишається лише один елемент, на який може бути спрямована реакція, – суб'єкт. При цьому причина може бути усунена як способом ізоляції суб'єкта, так і й іншими способами впливу на його волю, як елемент, що визначає діяльність людини. І що особливо важливо, суб'єкт завжди існує в часі на відміну діяння чи його наслідків.

Ґрунтуючись на такому підході, Є. Устименко в рамках дослідження, присвяченого санкціям в адміністративному праві, запропонував таке визначення: Адміністративно-правова санкція – передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, що спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника та застосовується в адміністративному порядку⁷¹⁹.

⁷¹⁸ Лук'янець Д. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. С. 109–113.

⁷¹⁹ Устименко Є. Санкції за адміністративним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2016. 187 с.

Також Є. Устименко сформулювала низку спільних ознак, властивих переліченим вище адміністративно-правовим заходам, які застосовуються за порушення банківського законодавства та законодавства про захист економічної конкуренції. Першою характерною ознакою зазначених адміністративно-правових заходів можна вважати те, що всі вони є виявленням реакції уповноваженого суб'єкта на вчинення правопорушення певною особою. Другою характерною ознакою є те, що всі зазначені заходи реалізуються через процедуру адміністративного правозастосування виключно уповноваженими на те суб'єктами. Третя ознака прямо впливає з другої та полягає в тому, що застосування згаданих вище заходів здійснюється в адміністративно-процесуальній формі. Четверта ознака полягає в наявності у згаданих заходів специфічної мети їх застосування, яка полягає в усуненні причин та наслідків неправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми. Іншими словами, мета їх застосування полягає у відновленні порушеного протиправним діянням правопорядку. П'ята ознака зазначених адміністративно-правових заходів відбиває зміст діяльності щодо досягнення згаданої вище мети їх застосування, а саме усунення наслідків протиправного діяння, його припинення або покарання правопорушника⁷²⁰.

Ураховуючи те, що предметом нашого дослідження є санкції, що застосовуються в порядку адміністративного судочинства, вказівку на адміністративний порядок застосування можна опустити. Відтак під терміном «санкція» у нашому дослідженні пропонується розуміти передбачену законом міру реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, і полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника.

У зазначеному сенсі варто познайомитись із досвідом США в регулюванні санкцій. Особливістю системи адміністративної юстиції США є те, що адміністративні спори можуть розглядатися як

⁷²⁰ Устименко Є. Санкції за адміністративним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2016. 187 с.

квазісудовими адміністративними установами, так і судами загальної юрисдикції. Основним нормативним актом у цій сфері є Федеральний закон про адміністративну процедуру 1946 року (у редакції 1981 р.) (Administrative Procedure Act). Відповідно до цього Закону термін «санкція» включає таку, що визначається адміністративним агентством, – повну або часткову⁷²¹:

А) заборону, вимогу, обмеження чи іншу умову, яка впливає на свободу індивіда;

В) відмову у праві на засоби захисту;

С) накладення стягнення або штрафу;

Д) знищення, вилучення, конфіскацію власності чи відмову у праві на неї;

Е) оцінку збитків, відшкодування, реституцію, компенсацію, виплату витрат чи винагород;

Ф) визначення необхідних умов дії, відміну чи призупинення ліцензії;

Г) ухвалення інших примусових чи обмежувальних заходів⁷²².

Як видно з наведеного переліку, і американський підхід до визначення змісту санкцій є подібним.

Визначивши підхід до розуміння терміну «санкції», розглянемо заходи, які застосовуються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, із позицій цього підходу.

Так, відповідно до статті 285 КАСУ на підставі звернення суб'єкта владних повноважень адміністративним судом застосовується санкція у вигляді дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. Право звернутися з відповідною позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови. Рішення, ухвалене за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає. У такому разі дострокове припинення

⁷²¹ The Model State Administrative Procedure Act in the USA. Researchgate. 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/313065345_The_Model_State_Administrative_Procedure_Act_in_the_USA

⁷²² Там само.

повноважень народного депутата може розглядатись як міра юридичної відповідальності⁷²³.

Відповідно до статті 284 КАСУ провадження у справах щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них, здійснюється на підставі адміністративного позову Голови Служби безпеки України або його заступника. Але, з точки зору правової природи цих заходів, накладення такого арешту можна вважати заходом забезпечення провадження у справах про відповідні правопорушення.

Як застосування своєрідних санкцій можна розглядати і справи за адміністративними позовами з приводу затримання та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства за межі території України. Відповідно до статті 288 КАСУ позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Варто відзначити, що КАСУ не містить виключного переліку справ, які розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Крім КАСУ, ще декілька законів передбачають можливість розгляду таких справ адміністративними судами, причому практично всі вони стосуються застосування різного роду санкцій.

Так, характер санкцій має передбачена Законом України «Про громадські об'єднання»⁷²⁴ заборона громадського об'єднання. Відповідно

⁷²³ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷²⁴ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.10.2012 № 4572-VI.

до ст. 28 цього Закону громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, статті 4. Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності в порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Справа про заборону громадського об'єднання розглядається в порядку, встановленому КАСУ. У разі ухвалення рішення про заборону громадського об'єднання майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету⁷²⁵.

Підставами застосування такого заходу є правопорушення, а в результаті його застосування відповідний суб'єкт втрачає статус громадського об'єднання.

Відповідно до ст. 4 цього ж Закону забороняються утворення та діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного устрою насильницьким через, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки Крім того громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань⁷²⁶.

Зазначені норми становлять собою конкретизовані вимоги до громадських об'єднань, викладені у статтях 36 та 37 Конституції України⁷²⁷. Аналогічні санкції, що застосовуються адміністративним судом за зверненням суб'єкта владних повноважень містить і Закон України «Про політичні партії»⁷²⁸, відповідно до статті 19 якого в разі

⁷²⁵ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV..

⁷²⁶ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.10.2012 № 4572-VI.

⁷²⁷ Конституція України.

⁷²⁸ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III.

порушення політичними партіями Конституції України цього та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи, як попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії.

Заборона політичної партії має яскраво виражений характер санкції, оскільки є мірою відповідальності політичної партії за порушення Конституції та законів України. Ст. 19 цього ж Закону встановлено, що політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, заборонена в судовому порядку в разі порушення вимог щодо створення й діяльності політичних партій, установлених Конституцією України, цим та іншими законами України. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також ухвалення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно. Аналогічною за наслідками санкцією, яка застосовується адміністративним судом за зверненням суб'єкта владних повноважень, є й передбачене ст. 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» анулювання реєстрації політичної партії. Зокрема цією статтею встановлено, що в разі невиконання політичною партією вимог частини сьомої ст. 11 цього Закону, виявлення упродовж трьох років від дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України упродовж десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не припускаються.

Рішення суду про анулювання реєстрації політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших статутних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також ухвалення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно⁷²⁹.

Чинне законодавство України містить також декілька випадків, коли адміністративні суди за позовами відповідних суб'єктів владних повноважень застосовують санкції у вигляді штрафів. Так, частиною другою статті 14 Закону України «Про державні лотереї» встановлено, що до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра здійснюється особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або органів доходів і зборів⁷³⁰.

Ще одним прикладом застосування штрафів адміністративним судом за зверненнями суб'єкта владних повноважень є Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», який визначає правові, економічні та організаційні засади державної політики щодо виробництва, експорту, імпорту, оптової та роздрібно-ї торгівлі цукром. Відповідно до ст. 9 цього Закону за порушення його норм юридичні та фізичні особи притягаються до відповідальності згідно із законами України. У разі поставок цукру на внутрішній ринок понад встановлену квоту або реалізації його за цінами, що

⁷²⁹ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III.

⁷³⁰ Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI.

нижчі від визначеної мінімальної ціни, з суб'єкта підприємницької діяльності стягується штраф у розмірі подвійної вартості цукру, реалізація якого здійснена з порушенням встановленого порядку.

У разі неподання або несвоєчасного подання суб'єктами підприємницької діяльності декларації про обсяг цукру, що перебуває у їх власності, чи зазначення в декларації неповних або недостовірних даних з таких суб'єктів стягується штраф у розмірі від десяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян⁷³¹.

Зазначені штрафи стягуються до місцевого бюджету за місцем реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, винного в порушенні норм цього Закону. Рішення про стягнення штрафів ухвалюються судом.

Хоча в цьому Законі прямо не вказано про компетенцію адміністративного суду щодо застосування передбачених Законом штрафів, проте в листі Вищого адміністративного суду від 22.10.2010 № 1464/11/13–10 щодо надання методичної допомоги стосовно того, чи можуть бути рішення територіальних органів Державної інспекції з контролю за цінами про застосування адміністративно-господарських санкцій предметом судового розгляду, прямо зазначено: «З аналізу зазначеної норми вбачається, що територіальним органам Державної інспекції з контролю за цінами не надано права постановляти рішення про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру». Питання застосування штрафних санкцій до суб'єктів господарювання та їх стягнення має вирішуватись судом у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України»⁷³².

Як видно з наведеного переліку, предметом таких справ є різні відносини. При цьому варто звернути увагу, що на відміну від адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням рішень, дій або

⁷³¹ Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17.06.1999 № 758–XIV.

⁷³² Лист Вищого адміністративного суду від 22.10.2010 № 1464/11/13–10 «Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів)». Верховна Рада України : офіційний вебсайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1464760–10>

бездіяльності суб'єктів владних повноважень, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, на перший погляд, відсутній елемент спору в тому вигляді, в якому він має місце у справах за позовами фізичних чи юридичних осіб.

Але всі справи так чи інакше пов'язані з потребою забезпечення неупередженості при ухваленні суб'єктами владних повноважень рішень, які в певний спосіб зачіпають чи обмежують права громадян чи інших суб'єктів. Власне в кожній такій справі, вирішення якої віднесено до компетенції адміністративного суду, суб'єкт владних повноважень міг би і сам ухвалити відповідне рішення. Але для того, щоб виключити можливі зловживання владою з боку таких суб'єктів, до процедури вирішення таких справ введено додатковий елемент, який реалізується як процедура адміністративного судочинства. Власне цим і зумовлюється існування того факту, що частина таких справ розглядається в особливому порядку, відмінному в певних рисах від традиційного адміністративного судочинства.

У літературі саме і звертається увага на інституціональну незалежність суддів від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування й функціональну незалежність суддів у системі адміністративного судочинства як на перевагу судової форми захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина⁷³³.

Аналіз статей КАСУ, якими регламентується розгляд справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень, показує, що функції та завдання адміністративного суду в кожному випадку є різними, відтак потрібно розглянути відповідні ситуації окремо.

Відповідно до ст. 285 КАСУ позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Верховного Суду. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови. Рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України виконується негайно. Подання апеляційної скарги на таке рішення не перешкоджає його виконанню.

⁷³³ Ситніков О. Адміністративне судочинство як форма захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. *Право і Безпека*. 2013. № 1. С. 86–90.

Апеляційна скарга на судове рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України може бути подана до Великої Палати Верховного Суду упродовж десяти днів із дня його проголошення⁷³⁴.

Цілком очевидно, що дострокове припинення повноважень народного депутата України є мірою конституційної відповідальності парламентарів за правопорушення у вигляді порушення вимог щодо несумісності. Імперативна заборона суміщати статус народного депутата із заняттям деяких посад та виконанням певних видів діяльності є складовою правового статусу народного депутата, і порушення цієї заборони має мати відповідні правові наслідки. Але оскільки народний депутат України є складовою колегіального органу, а саме Верховної Ради України, а також у силу потреби реалізації принципу поділу влади, сам парламент не може примусово позбавляти повноважень своїх членів.

За таких умов цілком логічним є наділення відповідними повноваженнями одного з органів судової влади, що забезпечує функціонування системи стримувань і противаг як складової механізму поділу влади. Таким чином, у такому разі адміністративний суд виконує функцію застосування санкцій до народного депутата, що у свою чергу є припиненням відповідного правопорушення, яке полягає в недотриманні заборони щодо суміщення.

У свою чергу завданням адміністративного судочинства у таких справах є забезпечення функціонування механізму очищення складу парламенту від осіб, які порушують вимоги щодо несумісності. Тут чітко проглядає реалізація публічного інтересу, але варто звернути увагу і на той факт, що, з іншого боку, суд має захистити інтереси й особи, яка фактично обвинувачується в порушенні вимог сумісності. Саме судова процедура і дає можливості такій особі реалізувати своє право на захист.

Відповідно до статті 280 КАСУ органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм

⁷³⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Ця стаття КАСУ є однією з найбільш контраверсійних. Право на мирне зібрання є одним із конституційних прав людини і громадянина, але, як і будь-яке інше суб'єктивне право, воно не має бути абсолютним. Якщо мирне зібрання несе ризики створення небезпеки іншим громадянам або можливості уповноважених правоохоронних органів не дозволяють гарантувати безпеку під час проведення таких зібрань, воно може бути заборонено. Очевидно, що використання інших мотивів для обмеження конституційних прав людини і громадянина є неприпустимим, відтак адміністративний суд, розглядаючи справи за статтею 280 КАСУ, здійснює функцію попередження різного роду правопорушень, які можуть бути вчинені в умовах проведення мирних зібрань. Це власне підтверджується в частині дев'ятій цієї ж статті, відповідно до якої суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У разі встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань суд має обґрунтувати у постанові потреба встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також пропорційність способу такого обмеження. Якщо для досягнення цілей такого обмеження достатньо застосувати менш обтяжливий для відповідача спосіб обмеження, ніж запропонував позивач, суд зобов'язаний його застосувати. Тобто в зазначених справах поряд із захистом публічного інтересу адміністративний суд захищає і права окремих громадян – потенційних учасників мирних зібрань від можливих правопорушень. Дійсно, в сучасних умовах часто можна спостерігати зловживання такими заборонами із суто політичних мотивів, але такі зловживання можна обмежити, встановивши чіткі вимоги щодо доказування суб'єктом владних повноважень дійсної небезпеки від проведення мирних зібрань. Це частково відображено

в частині сьомій статті 280 КАСУ, відповідно до якої позивач має обґрунтувати потребу встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого у позові способу обмеження.

Відповідно до статті 267 КАСУ право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб⁷³⁵.

Як і в попередньому випадку, тут ми маємо справу з механізмом реалізації повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в ситуації, коли йдеться про обмеження конституційних прав людини і громадянина, які не є абсолютними. Завданням адміністративного суду в таких справах фактично є підтвердження вагомості мотиву суспільної потреби при примусовому відчуженні земельної ділянки. Передання повноважень щодо ухвалення рішення про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби до адміністративного суду має забезпечити об'єктивність такого рішення, а також захистити власників земельної ділянки та відповідних об'єктів від можливого свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Тобто і тут, незважаючи на те, що справа спрямована на забезпечення публічного інтересу, завданням адміністративного судочинства стає захист прав власника земельної ділянки від можливих порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Стаття 283 КАСУ передбачає шість випадків, коли справа розглядається адміністративним судом за зверненнями органів доходів і зборів. Зокрема, провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо:

- 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;

⁷³⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;

3) надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі;

4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;

5) стягнення коштів за податковим боргом;

6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів.

Заява подається до суду першої інстанції упродовж 24 годин від моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності у письмовій формі⁷³⁶.

В усіх зазначених вище випадках рішення могли б ухвалювати відповідні органи доходів і зборів, але передання відповідних справ до компетенції адміністративного суду зменшує ризик зловживання владою такими органами. Адміністративний суд у таких справах є органом незалежним і таким, що не має якогось інтересу в ухваленні відповідних рішень. У таких справах відбувається своєрідне страхування об'єктивності та доцільності ухваленого рішення за рахунок уведення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта. Тобто, іншими словами, знову реалізується завдання захисту прав платників податків від потенційних зловживань з боку суб'єктів владних повноважень. У цьому контексті варто згадати, що дослідники серед переваг адміністративно-судової форми захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина часто звертають увагу на інституційну та функціональну незалежність суддів від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб⁷³⁷.

⁷³⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷³⁷ Ситніков О. Адміністративне судочинство як форма захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. *Право і Безпека*. 2013. № 1. С. 86–90.

Власне, можна стверджувати, що адміністративний суд у таких справах здійснює свою контрольну функцію, але дещо у специфічний спосіб. Так, на думку С. Ківалова, контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень, здійснюваний у процесі юрисдикційної діяльності судів, характеризується низкою особливостей, відмінних від політичного та адміністративного контролю:

По-перше, юрисдикційний контроль здійснюється особливого роду органом, незалежним від сторін спору, має владний потенціал, підкріплений правом судити й виносити обов'язкові до виконання рішення. Таким органом є адміністративний суд, що діє в рамках судової влади. Положення, яке займає цей орган у системі поділу влади і в рамках відповідної гілки влади, зумовлює обсяг юрисдикційного контролю та його ефективність.

По-друге, юрисдикційний контроль може ініціюватися лише на підставі заяви особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним правовим актом. Навіть маючи інформацію про неправомірні дії суб'єктів публічної влади, суддя самотійно за обов'язком служби не може порушити справу. Звернення заявника має містити вказівку на те, яке з його прав порушено або який із законних інтересів ущемлений, і хто, який суб'єкт владних повноважень має нести за це відповідальність.

По-третє, доведення, використані для обґрунтування претензії заявника, мають мати характер правових аргументів. Виключення становлять посилання на такі категорії, як доцільність, гуманність, розумність, якість управління, які при цій формі контролю є неприпустимими. Для судді є важливими лише ті обставини, які мають юридичне значення (невідповідність адміністративного акта закону, неточний виклад фактів, порушення юридичної процедури тощо).

По-четверте, юрисдикційний контроль має більш глибокий і деталізований характер і відрізняється більш формалізованою процедурою розслідування й розгляду справи.

По-п'яте, процедури юрисдикційного контролю, як правило, є краще розробленими і більш формалізованими, ніж адміністративний і парламентський контроль.

По-шосте, юридичний контроль здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи. У цьому рішенні суддя має чітко й виразно відповісти на всі пункти отриманої заяви, яке за всіх умов, на відміну від адміністративного акта, має обов'язково мотивований характер⁷³⁸.

Отже, функціональне навантаження адміністративного судочинства полягає в установленні належного механізму правоохорони у сфері забезпечення виконання законодавчих положень щодо дотримання органами публічної влади під час реалізації ними владних управлінських функцій прав, свобод і законних інтересів громадян та гарантуванні належної реалізації правового статусу громадян у сфері публічного управління. Іншими словами, функція контролю у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень реалізується через функцію страхування об'єктивності та доцільності рішень суб'єктів владних повноважень.

Таку саму функцію виконує адміністративний суд і в разі, передбаченому статтею 284 КАСУ. Відповідно до цієї статті провадження у справах щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них здійснюється на підставі позову Голови Служби безпеки України або його заступника⁷³⁹.

Але наведеними вище положеннями КАСУ не вичерпуються всі випадки розгляду адміністративними судами справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Ще більш яскраво функція страхування об'єктивності та доцільності рішень органів виконавчої влади виявляється у справах щодо застосування заходів реагування щодо держнагляду (контролю).

Як приклад таких заходів реагування можна навести заходи, визначені у ст. 68 Кодексу цивільного захисту України. Частиною

⁷³⁸ Ківалов С. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 7–19.

⁷³⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

другою цієї статті визначено, що в разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту в порядку, установленому законом. У свою чергу відповідно до ч. 2 ст. 70 Кодексу цивільного захисту України повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, ділянок, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг здійснюється виключно за рішенням адміністративного суду⁷⁴⁰.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду/контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища⁷⁴¹.

Іншими словами, метою здійснення державного нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Застосовуючи

⁷⁴⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷⁴¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877–V.

відповідні заходи реагування, суд має розуміти, що метою їх застосування є не просто завдання певних обмежень суб'єкта господарювання, а лише захист прав та інтересів інших осіб, які можуть постраждати, якщо такі заходи реагування не будуть вжиті. Тобто первинними права та інтересами, які потребують захисту, є не права та інтереси самого суб'єкта господарювання, а права та інтереси інших осіб, яким загрожує небезпека від протиправної діяльності такого суб'єкта.

Як відзначає Н. Задирака, саме з метою унеможливлення зловживання випадками застосування жорстких заходів щодо обмеження діяльності суб'єктів господарювання, що часто виявлялися необґрунтованими, та з метою зменшення адміністративного тиску з боку органів контролю на фізичних та юридичних осіб усіх форм власності Держпідприємництвом на виконання п. 76.3 Національного плану дій на 2013 рік було внесено до Верховної Ради України проект Закону України № 353-VII, яким передбачалося, що саме застосування заходів реагування щодо суб'єктів господарювання (зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, робіт, надання послуг тощо) здійснюється виключно за підтвердженням обґрунтованості цих заходів в адміністративних судах в усіх сферах державного нагляду (контролю)^{742, 743}.

⁷⁴² Задирака Н. Підтвердження обґрунтованості застосування органами державного пожежного нагляду заходів реагування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 116–120.

⁷⁴³ Приклад: Справа № 804/654/18, у якій Позивач звернувся до адміністративного суду з вищезазначеним позовом, в якому просив суд застосувати заходи реагування у вигляді повного зупинення експлуатації (роботи) об'єкта, а саме будівлі за адресою: Дніпропетровська область, Новомосковський район, смт. Губиниха, вулиця Берегового, будинок 17 Комунального закладу «Дошкільний навчальний заклад «Івасик-телесик»» Губиниської селищної ради (код ЄДРПОУ 38592909), до повного усунення порушень, через заборони експлуатації та зобов'язання зупинити експлуатацію вищезазначеного об'єкта. На обґрунтування заявлених позовних вимог позивач зазначив, що при проведенні позапланової перевірки відповідача було виявлено ряд порушень вимог законодавства у сферах цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки. Виявлені в ході перевірки порушення зафіксовані в акті перевірки від 10.11.2017 р. № 183, а також подальша експлуатація об'єктів КЗ «Дошкільний навчальний заклад «Івасик-телесик»» Губиниської селищної ради із вищезазначеними порушеннями пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. Ухвалою суду від 24.10.2018 року було ухвалено до провадження та продовжено розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження з викликом (повідомленням) сторін.

Як уже згадувалося вище, відповідно до частини другої ст. 14 Закону України «Про державні лотереї» до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра здійснюється особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів⁷⁴⁴.

Аналіз статей наведених вище законів дає підстави стверджувати, що роль адміністративного суду у цих справах є нетиповою. Ураховуючи той факт, що штрафи в обох випадках є абсолютно визначеними, для ухвалення рішення про їх накладення не має сенсу вивчати обставини, які традиційно вивчаються органами адміністративної юрисдикції при застосуванні різноманітних санкцій фінансового характеру. Інша річ, що штрафи тут застосовуються разом із конфіскацією відповідного обладнання. Саме наявність серед мір відповідальності конфіскації й пояснює, на нашу думку, мотив визначення адміністративного суду як органу, який має застосовувати відповідні заходи відповідальності. Відповідно до Конституції України конфіскація може провадитись тільки судом, відтак адміністративний суд тут відіграє роль органу, який може легально застосовувати такий захід юридичної відповідальності, як конфіскація. У літературі такий тип юридичної відповідальності отримав назву «адміністративно-судова відповідальність»⁷⁴⁵.

Як видно з наведеного переліку справ, які розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, предметом таких справ є різні відносини. При цьому варто звернути увагу, що на відміну від адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних

⁷⁴⁴ Про державні лотереї в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 31. Ст. 369.

⁷⁴⁵ Мельник С. Адміністративно-судова відповідальність в адміністративному праві. Вісник Запорізького національного університету. Серія: юридичні науки. 2015. № 2. С. 97–104.

повноважень, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень уявляється відсутній елемент спору. Практично в кожному з розглянутих випадків за допомогою адміністративного суду знімається відповідальність за ухвалення рішень з органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які в той чи інший спосіб обмежують права фізичних чи юридичних осіб.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що в більшості справ, які розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди виконують функції, відмінні від традиційних. Зокрема адміністративні суди у таких справах виконують роль органу, який здійснює застосування заходів юридичної відповідальності, страхування об'єктивності та доцільності ухваленого рішення за рахунок введення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта, а також функцію захисту фізичних чи юридичних осіб від можливого свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Власне ці функції й відображають завдання адміністративного судочинства у справах, що розглядаються адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

На наш погляд, функціями адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є:

1) правозахисна, коли суб'єкти владних повноважень, звертаючись до адміністративного суду із заявами про порушення приватними особами публічного інтересу держави, опосередковано захищають у судовий спосіб права, свободи або законні інтереси фізичних чи юридичних осіб від свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які зловживають своїм правом щодо подання позовів на приватних осіб;

2) владно-управлінська, коли суб'єкти владних повноважень, реалізуючи відповідну політику держави, впливають на суспільні відносини через здійснення своєї діяльності в публічно-правовій площині;

3) правоохоронна, коли суб'єкти владних повноважень як ініціатори накладення санкцій на правопорушників попереджають і нейтралізують правопорушення в різних сферах суспільства;

4) превентивна, коли через звернень суб'єктів владних повноважень реалізуються запобігання й недопущення правопорушень у суспільстві;

5) компенсаційна, коли через звернення суб'єктів владних повноважень відновлюються порушені права, свободи та законні інтереси осіб, а також здійснюється об'єктивація доцільності ухваленого рішення через уведення у процедуру ухвалення рішення незалежного суб'єкта.

Що стосується співвідношення зазначених завдань адміністративного судочинства із завданням адміністративного судочинства, визначеним у статті 2 КАСУ, то, на нашу думку, з доктринальної точки зору тут немає жодних суперечностей. Так само як і у справах за позовами фізичних чи юридичних осіб, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень відбувається захист прав фізичних чи юридичних осіб. Але механізм захисту тут є принципово іншим.

Загалом завданнями адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень є такі:

- забезпечення публічного інтересу держави в разі його порушення приватними особами;
- недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень своїм правом щодо звернень до адміністративного суду;
- захист публічного інтересу держави та нейтралізація порушень прав, свобод та інтересів осіб;
- вирішення в судовий спосіб суперечок між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень у різних сферах суспільного життя.

У справах за зверненнями фізичних чи юридичних осіб адміністративний суд розглядає факти, які вже мають місце, і з точки зору позивача має місце неправомірне рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Тобто порушення розглядається *post factum*. Натомість у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень адміністративний суд мусить не допустити порушення прав і свобод фізичних чи юридичних осіб, до яких мають

бути застосовані різноманітні заходи примусу. Тобто тут здійснюється, так би мовити, превентивний захист.

Щоправда, варто зазначити, що висловлена нами позиція може існувати тільки в межах доктринального тлумачення норми частини першої статті 2 КАСУ, проте при практичному застосуванні цієї норми в реальних справах про застосування адміністративними судами санкцій можуть виникнути проблеми. Відповідно до статті 242 КАСУ рішення суду має ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права за умов дотримання норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, із наданням оцінки всім аргументам учасників справи. Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному цим Кодексом⁷⁴⁶.

Без сумніву, верховенство права є доктринальною ідеєю, відповідно до якої мають діяти всі носії влади. На погляд Н. Писаренко, за сучасних умов закріплення у приписах національного процесуального закону всіх обов'язкових елементів верховенства права є розумним; відповідні приписи виглядатимуть практично застосовними, оскільки наповнять сполучення слів «верховенство права» конкретним змістом, зрозумілим як представникам судової влади, так і приватним особам, вимушеним звертатися до останніх за захистом своїх прав⁷⁴⁷.

Принцип верховенства права є головним принципом правосуддя, який лежить в основі будь-якого судочинства, а принцип законності є гарантом реалізації права. На сучасному етапі розвитку правових концепцій існує думка щодо потреби гармонійного поєднання принципу верховенства права та принципу законності в принцип «правозаконності». У результаті такого поєднання наукова спільнота пропонує забезпечити основні потреби суспільства

⁷⁴⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷⁴⁷ Писаренко Н. Чи є верховенство права принципом адміністративного судочинства? *Lex portus*. 2017. № 5. С. 41–50.

в справедливому судочинстві та створити жорсткий контроль за дотриманням законів⁷⁴⁸.

Є цілком очевидним, що оскільки ст. 242 КАСУ має назву «Законність і обґрунтованість судового рішення», вимога про те, що судові рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному цим Кодексом, є частиною вимоги щодо законності та обґрунтованості судового рішення⁷⁴⁹. На це звертає увагу Д. Лук'янець, констатує в такому випадку наявність смислової колізії⁷⁵⁰.

Принцип законності в адміністративному судочинстві визначається тим, що суд у своїй діяльності при вирішенні справ має правильно застосовувати норми матеріального права щодо конкретних правовідносин, а також тим, що здійснення правосуддя не можливе без додержання норм адміністративного судочинства. Уся діяльність суду підпорядкована чинному законодавству щодо здійснення адміністративного судочинства і здійснюється у визначеному ним процесуальному порядку. Таким чином, принцип законності в адміністративному судочинстві передбачає вимогу до адміністративних судів розглядати та вирішувати справу відповідно до Конституції та законів України, суворо дотримуватися норм матеріального і процесуального права⁷⁵¹.

У силу цієї норми в суду виникає обов'язок обґрунтувати в судовому рішенні те, яким чином рішенням про застосування відповідної санкції досягається мета адміністративного судочинства, а саме здійснюється ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Якщо такого обґрунтування в судовому рішенні не буде, це створює формальні підстави для апеляційного оскарження з мотивів необґрунтованості судового рішення,

⁷⁴⁸ Капля О. Співвідношення принципів законності та верховенства права в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 127–130.

⁷⁴⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷⁵⁰ Лук'янець Д. Сміслові колізії у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. № 2. С. 71–83.

⁷⁵¹ Мироненко Є. Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України. *Форум права*. 2013. № 4. С. 248–252.

а відповідно до статті 308 КАСУ суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність й обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів і вимог апеляційної скарги⁷⁵².

Якщо проаналізувати визначені у статтях 316–320 підстави ухвалення відповідних рішень апеляційним судом, то неважко перекоонатися, що йому потрібно ухвалити рішення – залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін.

Відтак наявна колізія створює умови для формального апеляційного оскарження із заздалегідь відомим його результатом, і це може служити невинуватеному затягуванню справи та відтермінуванню набуття рішенням суду законної сили.

Крім того, оскільки відповідно до частини першої статті 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, у судовому рішенні треба ще й показати, що при застосуванні санкцій за зверненням суб'єкта владних повноважень дійсно вирішувався спір у сфері публічно-правових відносин. Це питання є досить складним, а тому оцінювання справ про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень ми здійснимо в цьому підрозділі окремо.

Очевидно, що для того, щоб усунути зазначену суперечність, потрібно уточнити зміст завдань адміністративного судочинства з урахуванням того, що юрисдикція адміністративних судів поширюється і на справи про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Це можна зробити, наприклад, таким чином: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також з метою попередження порушень ними прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб».

⁷⁵² Кодекс адміністративного судочинства України.

Зазначена поправка приведе завдання адміністративного судочинства відповідно до обсягу законодавчо визначеної юрисдикції адміністративних судів.

Отже, завданням адміністративного судочинства за зверненнями суб'єктів владних повноважень є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою опосередкованого ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку інших приватних осіб, недопущення зловживання суб'єктами владних повноважень цим правом і вирішення в судовий спосіб спорів між суб'єктами владних повноважень в різних сферах суспільного життя.

7.3.2. Процесуальні особливості адміністративного процесу у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень

Специфіка справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень зумовлює потребу встановлення відповідних особливостей процесуального регулювання. Аналіз положень КАСУ свідчить, що, незважаючи на досить значні відмінності в характері досліджуваних нами справ, особливості їх процесуального регулювання визначені далеко не в усіх їх видів, хоча у складі КАСУ у розділі II окремо виділено главу 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ». У цій главі КАСУ визначено особливості провадження у справах про застосування двох видів санкцій, а саме особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень Народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285); особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення та видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України (стаття 288)⁷⁵³.

Розглянемо ці особливості більш детально. Слід зазначити, що особливості провадження у справах про застосування санкцій за

⁷⁵³ Кодекс адміністративного судочинства України.

зверненнями суб'єктів владних повноважень зумовлюються насамперед особливостями предмета позову.

Так, для справ про дострокове припинення повноважень Народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (стаття 285 КАСУ) особливості провадження стосуються: особи позивача; предметної підсудності таких справ; особливостей оскарження рішення у справі; строків вирішення справи. Відповідно до статті 285 КАСУ позивачем у таких справах є Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Це зумовлено тим, що лише ці особи можуть виступати у визначених законом випадках від імені Верховної ради України.

Для таких справ окремо визначена і предметна підсудність. Відповідно до статті 285 КАСУ ці справи розглядаються Верховним судом. Якщо бути більш точним, то судом першої інстанції тут є Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Особливості оскарження для таких справ полягають у тому, що в силу положень частин четвертої та п'ятої статті 285 КАСУ апеляційна скарга на судові рішення Верховного Суду у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України може бути подана до Великої Палати Верховного Суду упродовж десяти днів із дня його проголошення. Велика Палата розглядає справу в десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи.

Слід зазначити, що в попередній редакції КАСУ, яка була чинною до 15 грудня 2017 року, відповідно до статті 180 рішення, ухвалене за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень Народного депутата України було остаточним і оскарженню не підлягало.

Запровадивши в новій редакції КАСУ можливість апеляційного оскарження рішення, ухваленого за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень Народного депутата України, законодавець тим самим усунув порушення принципу забезпечення права на апеляційне оскарження, яке мало місце в попередній редакції КАСУ. Водночас, на відміну від інших адміністративних справ про застосування санкцій адміністративними судами, в силу положень

частини третьої статті 282 КАСУ судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справа про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі порушення ним вимог щодо несумісності набирають сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Що стосується строку вирішення таких справ, то частиною другою статті 285 КАСУ встановлено, що адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень Народного депутата України вирішується упродовж десяти днів після відкриття провадження у справі. У попередній редакції КАСУ цей строк дорівнював семи дням⁷⁵⁴.

Значно більш складним щодо особливостей провадження є провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Для таких справ особливості провадження стосуються: особи позивача; територіальної підсудності даних справ; особливостей оскарження рішення у справі; наявності специфічних засобів забезпечення позову; строків вирішення справи.

Відповідно до статті 288 КАСУ позивачами у справах за адміністративними позовами з приводу примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України можуть бути: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, тобто Державна міграційна служба України, яка діє у складі МВС України; територіальні органи й підрозділи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції; органи охорони державного кордону, тобто Державної прикордонної служби України; органи Служби безпеки України, щодо територіальної підсудності статтею 288 КАСУ встановлено, що адміністративні позови про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони

⁷⁵⁴ Кодекс адміністративного судочинства України.

державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні⁷⁵⁵.

Суттєвою особливістю провадження у справах за адміністративними позовами про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України є те, що КАСУ передбачено специфічні засоби забезпечення таких позовів, хоча вони прямо так і не називаються. Так, статтею 289 КАСУ встановлено, що за наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якої подано адміністративний позов про примусове видворення, ухилитиметься від виконання рішення про її примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, або якщо існує ризик її втечі, а так само в разі відсутності в іноземця або особи без громадянства, яка вчинила порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, документа, що дає право на виїзд з України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальним органом чи підрозділом, органом охорони державного кордону або Служби безпеки України подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням цих органів (підрозділів) або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, позовна заява про застосування судом до іноземця або особи без громадянства одного з таких заходів: 1) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України; 2) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передання відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; 3) взяття іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації; 4) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу.

Будучи по суті засобами забезпечення позову про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території

⁷⁵⁵ Там само.

України, зазначені засоби за способом свого застосування відрізняються від традиційних засобів забезпечення адміністративних позовів, застосування яких регламентується статтями 150–158 КАСУ. Головною відмінністю тут є те, що зазначені засоби застосовують у порядку позовного провадження за відповідною позовною заявою, у той час як забезпечення позову на підставі норм статті 151 здійснюється в порядку окремо врегульованого провадження на підставі не позовної заяви, а заяви про забезпечення позову. На нашу думку, це пов'язано з тим, що засоби забезпечення позову про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України пов'язані з частковим обмеженням свободи фізичної особи, що й потребує більш ретельного й виваженого підходу до вирішення питання про застосування таких заходів.

Крім того частиною третьою статтею 289 КАСУ встановлено, що не можуть застосовуватися взяття на поруки та застава до іноземців та осіб без громадянства, до яких раніше застосовувалися такі заходи, а також стосовно яких є достатні дані про їх причетність до готування та (або) вчинення терористичної діяльності.

Частинами четвертою – тринадцятою статті 289 КАСУ визначено і правила застосування зазначених вище засобів забезпечення адміністративного позову. Так, суд під час застосування застави та взяття на поруки письмово роз'яснює іноземцю або особі без громадянства покладені на нього обов'язки: 1) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю; 2) не відлучатися з населеного пункту, в якому іноземець або особа без громадянства тимчасово перебуває, без дозволу визначеної службової особи; 3) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання.

Узяття на поруки полягає в наданні уповноваженими особами підприємств, установ чи організацій, які суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителями), письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього обов'язків і зобов'язуються за потреби доставити його до суду чи органу (підрозділу), який подав позов.

Внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавець) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, установленому Кабінетом Міністрів України. Заставадавцем не може бути юридична особа державної або комунальної власності чи така, що фінансується з державного чи місцевих бюджетів, або у статутному капіталі якої є частка державної, комунальної власності, або яка належить суб'єкту господарювання, що є у державній або комунальній власності⁷⁵⁶.

На практиці бували випадки неможливості практичного застосування судом застави до іноземця в таких категоріях справ⁷⁵⁷.

У разі невиконання іноземцем або особою без громадянства обов'язків, покладених судом відповідно до частини четвертої цієї статті, чи вчинення нею порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців: 1) внесена застава за клопотанням відповідного органу (підрозділу) або за

⁷⁵⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷⁵⁷ Наприклад, Ренійський РВ ГУ ДМС України в Одеській області не звертався із клопотанням про зобов'язання громадянина ОСОБА_4 ОСОБА_2 Джасім (Uddin Jasim), ІНФОРМАЦІЯ_1, внести заставу та з клопотанням про взяття даної особи на поруки підприємства, установи чи організації, в зв'язку з тим, що внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавець) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, тобто існує імперативний обов'язок Кабінету Міністрів ухвалити такий Порядок. На сьогодні Кабінетом Міністрів України, на виконання ст. 289 КАС України не ухвалено порядок внесення коштів на спеціальний рахунок у разі застосування судом застави як заходу до іноземця, який застосовується адміністративним судом у порядку КАС України. Це свідчить про відсутність механізму реалізації судом положень ст. 289 КАС України при застосуванні до іноземця застави, тобто про неможливість практичного застосування судом застави до іноземця.

Ураховуючи наведене сукупно з тим, що коли інші, менш жорсткі заходи (порука та застава) були розглянуті та визнані такими, що не можуть бути застосовані до такої ситуації, ГУ ДМС України вважає, що до громадянина ОСОБА_4 ОСОБА_2 Джасім (Uddin Jasim), ІНФОРМАЦІЯ_1 слід застосувати найбільш суворий захід, передбачений ч. 11 ст. 289 КАС України, як затримання з поміщенням останнього до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України. Ще одним прикладом є справа № 522/16823/18, у якій ГУ ДМС України в Одеській області не зверталось з клопотанням про зобов'язання громадянина відповідача внести заставу та з клопотанням про взяття такої особи на поруки підприємства, установи чи організації, у зв'язку з тим, що внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавець) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, установленому Кабінетом Міністрів України, тобто існує імперативний обов'язок Кабінету Міністрів ухвалити такий Порядок.

ініціативою суду звертається судом у дохід держави; 2) уповноважений орган (підрозділ) може звернутися до адміністративного суду з позовною заявою про затримання цієї особи з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Строк затримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, становить шість місяців. За наявності умов, за яких неможливо ідентифікувати іноземця або особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи у зазначений строк або ухвалити рішення за заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, цей строк може бути продовжений, але не більш як на вісімнадцять місяців.

Умовами, за яких неможливо ідентифікувати іноземця чи особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи, є: 1) відсутність співпраці з боку іноземця або особи без громадянства під час процедури його ідентифікації; 2) неодержання інформації з країни громадянської належності іноземця або країни походження особи без громадянства чи документів, необхідних для ідентифікації особи⁷⁵⁸.

Наступною особливістю провадження у справах за позовами про примусове видворення іноземців чи осіб без громадянства за межі території України є також те, що таке провадження може бути тільки усним. Так, відповідно до частини другої ст. 288 КАСУ адміністративні справи, визначені цією статтею, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін. Водночас розгляд справ про продовження строку затримання іноземця або особи без громадянства може проводитися в режимі відеоконференції, зокрема з трансляцією з іншого приміщення, що перебуває поза межами приміщення суду. Щодо строків розгляду зазначених справ відповідно до частини 2 ст. 288 КАСУ адміністративні справи, передбачені

⁷⁵⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції : Закон України від 19.05.2016 № 1379-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 27. Ст. 521.

цією статтею, розглядаються судом у десятиденний строк від дня подання позовної заяви.

У справах про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України передбачено можливості їх апеляційного оскарження, але законом встановлено скорочений строк апеляційного оскарження. Так, відповідно до частини третьої ст. 288 КАСУ судові рішення в адміністративних справах, визначених цією статтею, можуть бути подані в десятиденний строк від дня їх проголошення⁷⁵⁹.

І нарешті, останньою особливістю провадження у справах про примусове видворення іноземців чи осіб без громадянства за межі території України є те, що в силу частини п'ятої статті 288 КАСУ за подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах, визначених цією статтею, судовий збір не сплачується.

Крім розглянутих вище, провадженню у справах щодо застосування санкцій у випадках, передбачених КАСУ, ще властива низка спільних особливостей. Справи про дострокове припинення повноважень Народного депутата в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 285 КАСУ) та справи про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (ст. 288 КАСУ) належать до категорії так званих «термінових адміністративних справ» про що свідчить їх розташування у параграфі 2 глави 11 розділу II КАСУ, який має назву «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ», і це зумовлює певні особливості апеляційного та касаційного оскарження відповідних судових рішень. Так, відповідно до частини першої статті 271 КАСУ у справах, визначених ст. 285 та 288 КАСУ, суд проголошує повне судове рішення, а відповідно до частини другої ст. 272 КАСУ суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених цими статтями, не може повертати справу на новий розгляд. На нашу думку, ці положення зумовлені саме вимогою терміновості розгляду відповідних адміністративних справ.

На відміну від двох попередніх випадків, коли особливості провадження у справах про застосування санкцій за зверненнями

⁷⁵⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

суб'єктів владних повноважень чітко визначені в окремих статтях КАСУ, для інших видів справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень таких особливостей не передбачено.

На нашу думку, у цій частині нова редакція КАСУ значно ускладнила діяльність адміністративних судів, особливо щодо розгляду справ про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Потреба існування особливостей процедури розгляду й вирішення таких справ зумовлена предметом публічно-правового спору, а також специфікою механізму захисту прав громадян та юридичних осіб. Як уже згадувалося в попередньому розділі, у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) здійснюється захист прав суб'єктів господарювання від можливих порушень з боку суб'єктів владних повноважень, тобто, з одного боку, роль адміністративного суду полягає в тому, щоб за рахунок усебічного та об'єктивного розгляду всіх обставин справи переконатись у тому, що дійсно існують підстави щодо застосування до суб'єкта господарювання відповідних заходів впливу. З іншого боку, суд має зважати на те, що метою здійснення державного нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища, як це визначено у статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Застосовуючи відповідні заходи реагування, суд має розуміти, що метою їх застосування є не просто завдання певних обмежень суб'єкту господарювання, а лише захист прав та інтересів інших осіб, які можуть постраждати, якщо такі заходи реагування не будуть вжиті.

Відтак певний дуалізм мети адміністративного судочинства у справах щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) вимагає від суду швидкого, оперативного реагування, оскільки кожен день зволікання з розглядом таких справ може потягти за собою порушення прав та інтересів громадян

стосовно якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У зв'язку з цим процесуальні особливості розгляду й вирішення таких справ мають стосуватись тих характеристик процесу, які впливають на швидкість розгляду справ, а також своєчасне застосування заходів реагування.

Але якщо розглядати зазначені справи в порядку загального позовного провадження, то про будь-яку оперативність реагування не може бути мови. Відповідно до статті 193 КАСУ суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі. Крім того, цією ж статтею встановлено, що суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Тобто з моменту відкриття провадження у справі до отримання рішення може пройти дев'яносто днів. І весь цей час громадяни будуть підлягати небезпеці, яку можна було б усунути через ухвалення швидкого рішення про повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг, як це передбачено частиною другою ст. 70 Кодексу цивільного захисту України.

Не є виходом у такій ситуації і застосування механізму спрощеного позовного провадження. Дійсно, відповідно до положень статті 257 КАСУ суд може ухвалити рішення про розгляд такої категорії справ за правилами спрощеного позовного провадження. Відповідно до статті 258 суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі. Тобто в такому разі є можливість розглянути відповідну справу у «розумний строк», тобто досить швидко. Тим більше що відповідно до п. 11 частини першої статті 4 КАСУ розумний строк – це найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Відповідно до частини другої статті 257 КАСУ за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка

справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. Відповідно до частини четвертої за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Цілком очевидно, що справи щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) до зазначеного переліку не входять, відтак правила спрощеного розгляду можуть бути до них застосовані. Але при цьому потрібно звернути увагу на те, що відповідно до частини третьої статті 257 КАСУ⁷⁶⁰ при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

⁷⁶⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

Якщо перші шість питань є цілком зрозумілими, і суд формує ставлення до них, ґрунтуючись на власних уявленнях про сутність справи, то сьомий пункт значно ускладнює ситуацію. Відповідно до статті 259 КАСУ клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися в ній. Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі. Але відповідно до частини четвертої цієї ж статті, якщо відповідач у встановлений судом строк подасть заяву із запереченнями проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, суд залежно від обґрунтованості заперечень відповідача упродовж двох днів із дня її надходження до суду постановляє ухвалу про:

- залишення заяви відповідача без задоволення;
- розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням.

Якщо відповідач не подасть у встановлений судом строк такі заперечення, він має право ініціювати перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження лише у випадку, якщо доведе, що пропустив строк із поважних причин.

Тобто на момент ухвалення справи до розгляду залишається невідомим, за якими ж правилами слід її розглядати – за правилами звичайного позовного провадження чи за правилами спрощеного провадження. І тут, на нашу думку, суд має виходити з пріоритету інтересів тих осіб, права яких, хоч і не у прямий спосіб, має захистити рішення суду у справі щодо застосування заходів реагування з державного нагляду (контролю).

На нашу думку, у попередній редакції КАСУ, що діяла до 15 грудня 2017 року, правила розгляду й вирішення подібних справ були більш коректними щодо мети адміністративного судочинства.

Відповідно до п. 5 частини першої статті 183–2 КАСУ (у попередній редакції) зазначені справи розглядалися адміністративними судами

в порядку скороченого провадження. Відповідно до частини третьої статті 183–2 КАСУ (у попередній редакції) про відкриття скороченого провадження суд виносив ухвалу, копія якої разом із копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилалася рекомендованим листом із повідомленням про вручення відповідачу. В ухвалі в обов’язковому порядку зазначалися строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач у десятиденний строк від дня одержання такої ухвали та копій документів міг подати заперечення проти позову та потрібні документи або заяву про визнання позову. Відповідно до частини п’ятої цієї ж статті справа має була бути розглянута в порядку скороченого провадження не пізніше п’яти днів від дня подання відповідачем заперечення проти позову⁷⁶¹.

Але це в тому разі, коли для вирішення справи було достатньо тих матеріалів, які мали б бути додані до адміністративного позову чи заперечення на позов. Відповідно до частини четвертої статті 183–2 КАСУ (у попередній редакції) суддя розглядав справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав ухвалював законне судові рішення. Проте тільки в разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд дійшов висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядав справу за загальними правилами, про що постановляв відповідну ухвалу.

Іншими словами, у старій редакції КАСУ у справах щодо застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) існував примат скороченого провадження. Натомість у чинній редакції КАСУ вибір виду провадження одразу віддано на розсуд суду.

З набуттям чинності новою редакції КАСУ виникла ще одна проблема, яка стосується розгляду та вирішення справ про застосування

⁷⁶¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). Ця проблема полягає у відсутності законодавчо визначеного механізму скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). Цілком очевидно, що рішення адміністративного суду про повне або часткове зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, виконання робіт, надання послуг має діяти до моменту усунення тих порушень, які стали підставами застосування відповідних санкцій. Це впливає з припинювального характеру зазначених санкцій.

У попередній редакції КАСУ у ст. 183–2 такий механізм було передбачено. Так, відповідно до частин дванадцятої та тринадцятої цієї статті особа мала право подати заяву про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), застосованих судом за результатом розгляду справи, передбаченої пунктом 5 частини першої цієї статті, якщо обставини, які стали підставою для вжиття заходів реагування, перестали існувати або усунуті, що підтверджується відповідними доказами. Така заява подавалася до адміністративного суду, який ухвалив постанову про застосування відповідних заходів реагування щодо державного нагляду (контролю)⁷⁶².

Заява про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) підлягала розгляду та вирішенню суддею одноособово з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, упродовж п'яти днів з дня її отримання судом. Неприбуття в судові засідання осіб, яким належним чином повідомлено про час і місце розгляду, не перешкоджало розгляду такої заяви. У разі якщо суд доходив висновку про можливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, він розглядав заяву в порядку письмового провадження. За результатами розгляду заяви суд постановляв ухвалу про задоволення заяви або про відмову в її задоволенні, яка не підлягала оскарженню. Відмова в задоволенні заяви не перешкоджала повторному зверненню до суду із заявою про скасування заходів реагування.

⁷⁶² Там само.

На нашу думку, аналогічна норма має бути внесена до чинної редакції КАСУ, оскільки без неї механізм застосування адміністративними судами санкцій припинювального характеру за результатами державного нагляду (контролю) стає неповноцінним і не може бути застосованим.

Особливості предмета публічно-правового спору у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) викликають проблеми з реалізацію деяких процесуальних інструментів, передбачених КАСУ, зокрема забезпечення позову. Так, відповідно до частини другої статті 150 КАСУ забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо:

- по-перше, невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або

- по-друге, очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

У свою чергу ст. 151 КАСУ визначено, що позов може бути забезпечено:

- зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;

- заборонаю відповідачу вчиняти певні дії;

- установленням обов'язку відповідача вчинити певні дії;

- заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;

- зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється в безспірному порядку.

Із цих формулювань видно, що наявне правове регулювання можливості забезпечення адміністративних позовів не розраховано на забезпечення адміністративних позовів суб'єктів владних

повноважень. З іншого боку, виникає питання про те, якими можуть бути засоби забезпечення позову, якщо в позові, наприклад, ідеться про повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг. Зазначена проблема поки що не має очевидного вирішення.

Єдиним виходом тут убачається віднесення зазначених справ до категорії термінових адміністративних справ (параграф 2 глави 11 розділу II КАСУ) і встановлення мінімальних термінів спрощеного провадження у таких справах. За таких умов засоби забезпечення позову стають непотрібними.

Стосовно процесуальних особливостей застосування в порядку адміністративного судочинства санкцій у вигляді заборони громадських об'єднань чи політичних партій, а також анулювання реєстрації політичної партії можна припустити, що розгляд відповідних справ також має здійснюватись у порядку спрощеного провадження.

Відповідно до частини першої статті 28 Закону України «Про громадські об'єднання» заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності в порядку, установленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Ураховуючи те, що порядок припинення і юридичних осіб, і громадських формувань здійснюється на підставі одного закону, можна припустити, що й порядок розгляду справ про їх припинення в рамках адміністративного судочинства також має бути однаковим⁷⁶³.

Але найбільш проблематичним є те, що КАСУ не визначає особливостей провадження у справах про застосування адміністративними судами штрафних санкцій. На нашу думку, це є наслідком того, що КАСУ з самого початку не був розрахований на здійснення деліктних проваджень у рамках адміністративного судочинства, тим більше що значна частка законів, які встановлюють судову юрисдикцію у справах про застосування штрафних санкцій судом за зверненнями суб'єктів владних повноважень, ухвалювалися вже після набуття чинності КАСУ. Проте в новій редакції КАСУ зазначений недолік не було виправлено.

⁷⁶³ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.10.2012 № 4572-VI.

За відсутності встановлених КАСУ особливостей щодо розгляду адміністративними судами справ про застосування штрафних санкцій суди змушені користуватися загальними правилами позовного провадження, які, на нашу думку, не враховують специфіку деліктного провадження.

Відповідно до частини другої ст. 14 Закону України «Про державні лотереї» до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра здійснюється особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів⁷⁶⁴.

Обидва згадані закони не визначають жодних процесуальних засад застосування фінансових санкцій та конфіскації, крім указівки на те, що санкції застосовуються за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів. Це свідчить про потребу розгляду і вирішення таких справ за правилами позовного провадження в порядку адміністративного судочинства. Така позиція викладена й у Листі Вищого адміністративного суду від 28.09.2009 р. № 1270/13/13–09, згідно з яким справи за позовами органів державної податкової служби про застосування фінансових санкцій, пов'язаних із заборонаю організації та проведення азартних ігор на території України, належать до юрисдикції адміністративних судів України.

На нашу думку, з урахуванням того, що регулювання меж предметної юрисдикції адміністративних судів не обмежується виключно КАСУ, потрібно доповнити перелік рішень, наведений у частині другій статті 245 КАСУ такими пунктами:

- про дострокове припинення повноважень народного депутата;
- про стягнення коштів та/або вилучення майна;

⁷⁶⁴ Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI.

- про заборону та/або анулювання реєстрації політичної партії;
- про застосування заходів впливу щодо державного нагляду (контролю).

Крім того у пп. 7 та 8 згаданого переліку слід замінити слово-сполучення «об'єднання громадян» на «громадські об'єднання», що буде точно відповідати нормам Закону України «Про громадські об'єднання».

Специфіка деліктних проваджень незалежно від того, в межах якої галузі права вони реалізуються, передбачає вирішення органом, наділеним юрисдикційними повноваженнями, низки спеціальних питань. Так, відповідно до ст. 280 Кодексу України про адміністративні правопорушення орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинене правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи⁷⁶⁵.

Хоча застосування всіх розглянутих вище санкцій у порядку адміністративного судочинства так чи інакше пов'язане з правопорушеннями, з'ясування більшості наведених вище обставин не потрібно. Це впливає з того, яким чином відповідні нормативні конструкції юридичної відповідальності сформульовані в законі. Але практично в усіх розглянутих випадках законодавець формулює лише підстави застосування санкцій, їх вид і розмір.

Більше того, у більшості випадків санкції сформульовані у безальтернативний спосіб, а в тих випадках, коли передбачається застосування санкцій у вигляді штрафу, його розмір є абсолютно визначеним. Єдиним винятком є застосування штрафів адміністративним судом за зверненнями суб'єкта владних повноважень відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», згідно з яким у разі неподання або несвоєчасного подання

⁷⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

суб'єктами підприємницької діяльності декларації про обсяг цукру, що перебуває в їх власності, чи зазначення в декларації неповних або недостовірних даних з таких суб'єктів стягується штраф у розмірі від десяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відтак за умови безальтернативності та абсолютної визначеності санкцій відпадає потреба встановлювати наявність обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Тим більше, що такі обставини в жодному розглянутому нами законі не визначаються. Немає сенсу навіть установлювати вину особи в учиненні відповідного правопорушення, оскільки суб'єктивна сторона правопорушень, що є підставами застосування санкцій адміністративними судами, у відповідних законах жодним чином не згадується, а застосування аналогії в деліктних провадженнях, як відомо, є неприпустимим.

Практично єдиним питанням, яке має вирішити суд при розгляді відповідної справи, є питання про наявність підстав для застосування санкцій, тобто чи дійсно конкретне правопорушення було вчинене відповідачем. Якщо позивач – суб'єкт владних повноважень – надав достатні докази з цього приводу, суду залишається лише задовольнити позов і власним рішенням застосувати відповідні санкції.

Ця думка власне підтверджується положеннями ст. 244 КАСУ. Відповідно до цієї статті під час ухвалення рішення суд вирішує:

- 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;
- 2) чи є інші фактичні ці, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;
- 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;
- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Власне відповідь на питання, чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються, і є відповіддю на питання, чи було вчинене відповідне правопорушення. Що стосується інших фактичних

обставин, то відповідні закони про застосування санкцій просто не вимагають їх існування, а відповідно й оцінювання.

Ще однією вадою розгляду адміністративними судами справ про застосування санкцій у вигляді штрафів за зверненнями суб'єктів владних повноважень є потреба застосування строків властивих загальному позовному провадженню. Ця обставина фактично зводить нанівець принцип оперативності застосування санкцій, який є надзвичайно важливим для реалізації функцій юридичної відповідальності, крім, зрозуміло, кримінальної.

Відповідно до статті 193 КАСУ суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше такого дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

Тобто розгляд справи по суті має всі шанси завершитися через дев'яносто днів від дня відкриття провадження. Ураховуючи завантаженість адміністративних судів і відсутність законодавчо визначених підстав для розгляду справ про застосування санкцій у вигляді штрафів у скорочені строки, важко сподіватись, що адміністративні суди будуть відкладати розгляд інших справ.

Але й цей термін не є остаточним та максимальним. Статтею 255 КАСУ встановлено, що рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або ухвалення постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду. При цьому статтею 309 КАСУ передбачено, що апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута упродовж шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

Тобто в найгіршому випадку рішення адміністративного суду про застосування санкцій у вигляді штрафу може набути чинності через

півроку після звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з відповідним позовом. Очевидно, що вважати таку процедуру оперативною не можна.

Крім того, існування для такого роду адміністративних справ загальних для позовного провадження строків дає можливість штучного затягування справи з боку, наприклад, представників відповідача, тобто особи, до якої мають бути застосовані відповідні санкції.

На нашу думку, для всіх видів адміністративних справ, які стосуються застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, має бути встановлений єдиний скорочений строк розгляду справ, скорочений строк апеляційного оскарження та скорочений строк апеляційного перегляду.

Оптимальним, на нашу думку, є строк у десять робочих днів.

Крім того потрібно на законодавчому рівні визначити, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень безальтернативно розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження. Перевагами такого способу провадження є те, що відповідно до статті 262 КАСУ⁷⁶⁶:

- розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання;
- підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не здійснюється;
- суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи здійснюється в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Зазначені особливості сприяють оперативності розгляду справ. Крім того, відповідно до частини першої статі 257 КАСУ за правилами спрощеного провадження розглядаються справи незначної складності. А відповідно до частини п'ятої ст. 328 КАСУ судові рішення у справах незначної складності не підлягають касаційному оскарженню. Це також сприяє процесуальній економії.

⁷⁶⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

Ще одна проблема, пов'язана з особливостями розгляду адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, – це проблема представництва позивача.

Практично в усіх випадках закон визначає позивачем певний орган державної влади. Так, зі змісту ст. 288 КАСУ випливає, що позивачем у справах про примусове видворення іноземців за межі території України можуть бути: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальні органи і підрозділи, органи охорони державного кордону або Служби безпеки України. При цьому адміністративні справи, визначені цією статтею, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін.

Відповідно до частини другої ст. 14 Закону України «Про державні лотереї» застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів. Аналогічним чином відповідно до статті 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів.

Відповідно до частини першої ст. 55 КАСУ сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника.

Відповідно до частини третьої ст. 43 КАСУ здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам)⁷⁶⁷.

Орган, як такий, становить собою колектив людей, організований певним чином для виконання певної функції чи функцій. Так,

⁷⁶⁷ Кодекс адміністративного судочинства України.

у науці адміністративного права під органом виконавчої влади розуміється частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя⁷⁶⁸. Іноді вважається, що орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), якій наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією й законами України до системи органів виконавчої влади⁷⁶⁹.

Але для нашого дослідження принциповим є те, що державний орган становить собою колектив людей, і без їх наявності орган не може здійснювати свої функції.

У силу специфіки органу державної влади як учасника будь-яких правовідносин він здійснює свою діяльність виключно через фізичних осіб, які займають посади в такому органі. Будь-який орган є колективним утворенням і формує свою волю залежно від виду органу. Одноособовий орган учиняє юридично значущі дії через керівника органу чи інших посадових осіб, наділених відповідною компетенцією, а колегіальний – через відповідну сукупність людей через ухвалення спільного рішення, найчастіше через голосування.

Відтак для участі в розгляді адміністративної справи в адміністративному суді потрібно визначити конкретних осіб, через яких такий орган буде реалізувати свою адміністративно-процесуальну дієздатність. Цей момент відображений у нормах частин третьої і четвертої статті 55 КАСУ. Відповідно до цих норм юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере

⁷⁶⁸ Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. Адміністративне право : підручник. М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2010. 624с.

⁷⁶⁹ Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник.

Із формулювань наведених норм видно, що вони стосуються питань представництва суб'єктів владних повноважень, але дещо в різний спосіб. У першому випадку (частина третя статті 55 КАСУ), незалежно від того чи є суб'єкт владних повноважень юридичною особою, чи ні, він бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника⁷⁷⁰. Для державних органів конструкція «член виконавчого органу» не є властивою і у структурі, наприклад, центральних органів виконавчої влади чи їх територіальних підрозділів, виділити окремо «виконавчий орган» неможливо. Натомість такі органи є в органах місцевого самоврядування – наприклад, виконавчі комітети місцевих рад або в суб'єктах господарювання. Іншими словами, в силу цієї норми самопредставництво суб'єктів владних повноважень у справах про застосування санкцій за їх зверненням може здійснювати тільки керівник такого органу.

У другому випадку (частина четверта статті 55 КАСУ), оскільки держава чи територіальна громада за визначенням не можуть бути ні відповідачами, ні позивачами в адміністративних справах, від імені органу державної влади може діяти також лише керівник.

Крім керівника, в обох випадках у справі може брати участь представник суб'єкта владних повноважень, але відповідно до статті 57 КАСУ представником у суді може бути адвокат або законний представник. Водночас у силу положень статті 56 КАСУ термін «законний представник» може пов'язуватися лише з представництвом інтересів малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність.

⁷⁷⁰ Кодекс адміністративного судочинства України.

Відтак представляти державний орган в адміністративних справах може лише або його керівник, або адвокат.

На нашу думку, такий стан правового регулювання представництва у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень не є нормальним. Цілком очевидно, що представляти орган державної влади у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень має та особа, яка добре знає суть справи, і найкраще цю функцію може виконати та посадова особа, яка здійснювала адміністративне провадження щодо виявлення ознак правопорушення, яке потім стало підставою для звернення до суду з відповідним позовом та оформляла потрібні докази. Безумовно, що керівник органу підписує відповідну позовну заяву до адміністративного суду, але це не означає, що він особисто має брати участь у розгляді справи.

Участь адвоката як представника державного органу в суді є недоцільною з огляду на те, що адвокат, не будучи штатним працівником відповідного органу, практично не зацікавлений в результатах розгляду справи.

На нашу думку, положення КАСУ стосовно представництва слід доповнити нормою про те, що представництво органів державної влади, їх територіальних підрозділів можуть здійснювати крім керівників, особи з працівників (службовців) цього органу чи підрозділу, уповноважені на таке представництво розпорядженням (наказом) керівника або в силу посадових чи службових обов'язків. Ще однією особливістю провадження щодо розгляду справ про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є існування інституту зустрічного позову.

Відповідно до ст. 177 КАСУ відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, має право пред'явити зустрічний позов у строк для подання відзиву. Зустрічний позов приймається до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані і спільний їх розгляд є доцільним, зокрема, коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову⁷⁷¹.

⁷⁷¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

Із наведеного формулювання випливає, що інститут зустрічного позову існує лише стосовно адміністративних справ, що розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень, і він може бути поданий вже після звернення до суду самого суб'єкта владних повноважень. Предмет зустрічного позову у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень може бути тільки одним, а саме відповідач може подати позов про визнання незаконними дій суб'єкта владних повноважень, в результаті яких було виявлено порушення, що і стало підставою для звернення із зустрічним позовом. Але, якщо припустити, що при розгляді справи за зверненням суб'єкта владних повноважень суд має виконати вимоги норми частини другої статті 2 КАСУ, тобто перевірити як мінімум, чи при встановленні підстав для звернення до суду він діяв: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії), то виявляється, що подання зустрічного позову про визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними є абсолютно зайвим, оскільки всі потрібні питання мають бути досліджені і так.

Єдина користь, яку може отримати позивач від подання зустрічного позову, – це затягування розгляду справи, оскільки відповідно до частин третьої та четвертої ст. 177 вимоги за зустрічним позовом ухвалою суду об'єднуються в одне провадження з первісним позовом. У разі подання зустрічного позову у справі, яка розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, суд постановляє ухвалу про перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження.

Отже, підсумовуючи викладене можна зробити загальні висновки про те, що адміністративне судочинство у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень має такі процесуальні особливості:

1) предмети позову в таких справах є досить різноманітними та впливають на виникнення особливостей провадження у різних

видах справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень;

2) особливості провадження у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень або чітко визначені в окремих статтях КАСУ (дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності; видворення іноземців та осіб без громадянства), або таких особливостей у КАСУ не передбачено (наприклад, застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), тому в другому випадку вибір виду провадження одразу віддано на розсуд суду;

3) нині відсутній законодавчо визначений механізм скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), що спричинило недовіру і неповноцінність механізму застосування адміністративними судами санкцій припинювального характеру за результатами державного нагляду (контролю), тому потрібно внести зміни до чинної редакції КАСУ та визначити порядок скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю);

4) ураховуючи особливості предмета публічно-правового спору у справах про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), виникає проблема з реалізацією забезпечення позову, який можна замінити лише через установлення мінімальних термінів спрощеного провадження в таких справах;

5) нині КАСУ не визначає особливостей провадження у справах про застосування адміністративними судами штрафних санкцій, тому адміністративні суди змушені користуватися загальними правилами позовного провадження, які повністю не враховують специфіку деліктного провадження;

6) у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень санкції сформульовані в безальтернативний спосіб, відтак за умови безальтернативності та абсолютної визначеності санкцій відпадає потреба встановлювати наявність обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, що є неприпустимим;

7) ще однією вадою розгляду адміністративними судами справ про застосування санкцій у вигляді штрафів за зверненнями

суб'єктів владних повноважень є потреба застосування строків, властивих загальному позовному провадженню. Ця обставина фактично зводить нанівець принцип оперативності застосування санкцій, який є надзвичайно важливим для реалізації функцій юридичної відповідальності, крім, зрозуміло, кримінальної. Тому для всіх видів адміністративних справ, які стосуються застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, має бути встановлений єдиний скорочений строк розгляду справ, скорочений строк апеляційного оскарження та скорочений строк апеляційного перегляду (оптимальним, на нашу думку, є строк у десять робочих днів);

8) потрібно на законодавчому рівні визначити, що справи про застосування санкцій адміністративними судами за зверненнями суб'єктів владних повноважень безальтернативно розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, що дозволить дотримуватися всіх принципів адміністративного судочинства, особливостей проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень та ефективно, оперативно й об'єктивно захищати і відновлювати права, свободи та законні інтереси осіб.

7.4. Адміністративний процес у справах, пов'язаних із публічною службою⁷⁷²

У системі адміністративного процесу поряд із приватними особами захищені й публічні службовці, права й інтереси яких порушуються вищими за ієрархією суб'єктами владних повноважень. Громадянське суспільство вже давно дійшло висновку, що без належно забезпеченого, упевненого у своєму захисті перед свавіллям інших суб'єктів владних повноважень публічного службовця не можливо досягти стану високої ефективності забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Іншими словами, належний захист системою адміністративних судів прав та інтересів публічних службовців прямо впливає на ефективність і своєчасність забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб.

⁷⁷² Автори – Левченко Діана Сергіївна, доктор філософії з галузі знань «Право», член-кореспондент Академії АПН; Марин Петро Петрович, кандидат юридичних наук.

Справи, пов'язані з публічною службою, є досить частим явищем у сучасному адміністративному процесі. При цьому судова практика показує, що й нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних із публічною службою. Тобто науковою спільнотою взагалі не вироблено поняття адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що досить негативно впливає як на розбудову вітчизняної науки адміністративного права та процесу, так і на судову практику.

Кодексом адміністративного судочинства України визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема: спорах із приводу ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

7.4.1. Поняття та сутність адміністративного процесу, пов'язаного з публічною службою

Відповідно до КАСУ публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування⁷⁷³.

Законодавець урегулював питання, пов'язані з ухваленням (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням і звільненням з публічної служби (припиненням), спеціальними нормативно-правовими актами⁷⁷⁴.

Аналізуючи адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, слід виходити з концепції людиноцентризму в адміністративному праві, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше

⁷⁷³ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷⁷⁴ Постанова Верховного Суду України від 5 червня 2019 року у справі № 686/23445/17. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82424024>

задовольняти права, свободи та інтереси приватних осіб, однак ці чесноти забезпечуються не в якійсь безособовій формі, а конкретними публічними службовцями.

З одного боку, у публічно-правовому полі посадові (службові) особи суб'єктів владних повноважень постають у трьох основних адміністративно-правових статусах: по-перше, вони є суб'єктами публічного адміністрування, які надають адміністративні послуги та здійснюють в адміністративний спосіб захист прав, свобод та інтересів приватних осіб; по-друге, вони є суб'єктами порушення цих чеснот; по-третє, публічні службовці самі часто стають потерпілими від вищих за рангом суб'єктів владних повноважень у відносинах, пов'язаних із публічною службою. З іншого боку, потрібно виходити з концепції, що вищі за рангом суб'єкти публічної адміністрації мають поважати своїх підлеглих – публічних службовців, жодним чином не дискримінувати їх, із використанням у публічній діяльності між ними принципу зв'язаності публічної адміністрації законом; при цьому парламентарії, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мусять гарантувати належне та достатнє матеріальне забезпечення публічним службовцям для виконання службових обов'язків. Іншими словами, ефективне забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб і належний публічний захист прав та інтересів публічних службовців тісно пов'язані: другий є провідним чинником забезпечення першого.

При цьому публічний захист прав та інтересів публічних службовців може здійснюватися в адміністративний (адміністративно-правовий та адміністративно-організаційний) та судовий способи. Основним із них є судовий, який здійснюється адміністративними судами в процесі розгляду справ, пов'язаних із публічною службою.

Такі спори стосуються працівників всіх державних інституцій, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування. Разом із тим для визначення, чи належить певна посада до посад публічної служби, слід у кожному конкретному разі аналізувати відповідне спеціальне законодавство, що регулює відповідну діяльність. Зокрема законами, що регулюють питання ухвалення громадян на публічну службу, її проходження та звільнення

з публічної служби, є закони України «Про державну службу»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про Національну поліцію»; «Про військовий обов'язок і військову службу»; «Про судоустрій і статус суддів»; «Про прокуратуру» тощо⁷⁷⁵.

Щодо змісту поняття «адміністративна справа» воно є багатоаспектним і підпадає під різновекторне дослідження. На неоднозначність його правової природи й хибне ототожнення з публічно-правовим спором впливають різні чинники, пов'язані з термінологічною невизначеністю в теорії та науці адміністративного процесу⁷⁷⁶.

Із практично-законотворчої позиції, під адміністративною справою І. Качур розуміє сукупність матеріалів, фактів щодо публічно-правового спору, стосовно якого відкрито провадження в адміністративному судочинстві. При цьому І. Качуром доведено приналежність адміністративної справи до правових інститутів адміністративного судочинства. У такому контексті цей інститут становить собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктивного права особи на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень і ухваленням публічно-правового спору до розгляду адміністративним судом за встановленою процедурою й характеризуються визначеними законом правами й обов'язками учасників судового процесу під час установлення обставин справи. Правовий інститут адміністративної справи містить матеріальну і процесуальну складові⁷⁷⁷.

А. Осадчий вважає, що поняття адміністративної справи охоплює як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, так і фактичні обставини, пов'язані із

⁷⁷⁵ Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *ЛігаЗакон* : інформаційний вебсайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analitics/187592_spori-povyazan-z-zvlnennyam-gromadyan-z-publchno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu

⁷⁷⁶ Качур І. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2018. 24 с.

⁷⁷⁷ Там само.

застосуванням (скасуванням) адміністративним судом примусових заходів у безспірному порядку⁷⁷⁸.

Поняття «адміністративна справа», як наголошує Р. Попельнюх, включає у свій зміст не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин (тобто адміністративно-правові), хоча вони є найбільш поширеними, а й інші публічно-правові спори – наприклад, конституційні (окрім тих, які законодавцем віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України), зокрема й виборчі спори. Учений наголошує, що поняття «адміністративна справа» – це одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали такого спору; наприклад, коли суд вирішує адміністративну справу, це треба розуміти як розгляд спору, а винесення рішення за результатами розгляду справи – як матеріали спору. Тобто поняття «адміністративна справа», яке закріплене в нормах КАСУ, наділено більш широким значенням порівняно з його дослівним розумінням⁷⁷⁹.

Отже, інститут адміністративної справи – це сукупний правовий механізм реалізації завдань і повноважень адміністративних судів через вирішення публічно-правових спорів та оформлення процесуальних матеріалів у встановленій законом формі та порядку.

Ефективність правового регулювання відносин у сфері публічної служби залежить і від належного забезпечення прав учасників відповідних правовідносин. Ефективність правового захисту прав суб'єктів спорів у сфері публічної служби зокрема залежить і від правильно обраного способу їх вирішення. Передусім слід ще раз звернути увагу на визначення поняття «правовий спір» і його місце в системі соціальних конфліктів⁷⁸⁰.

На рівні чинного процесуального законодавства закріплено вичерпний перелік публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Головною особливістю таких спорів є те, що однією з їх сторін завжди буде суб'єкт владних

⁷⁷⁸ Осадчий А. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 36–43.

⁷⁷⁹ Попельнюх Р. Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 68–72.

⁷⁸⁰ Булгаков О. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 3. С. 111–115.

повноважень, або ж вони будуть пов'язані з його формуванням через вибори чи референдум. Серед недоліків правового регулювання цієї сфери публічних правовідносин В. Пчелін називає: невідповідність юрисдикції адміністративних судів із розгляду та вирішення деяких категорій публічно-правових спорів завданням адміністративного судочинства (коли позивачем є суб'єкт владних повноважень); неповне й неоднозначне визначення понятійного апарату, що використовується під час розгляду та вирішення наведеної категорії публічно-правових спорів; відсутність взаємозв'язку положень процесуального законодавства та спеціальних законів, які регламентують правовідносини в сфері виникнення відповідного публічно-правового спору⁷⁸¹.

Фактично адміністративні справи включають поняття «публічно-правовий спір». У законодавчій та науковій термінології, як уважає В. Квак, слід чітко розмежовувати поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» як загальне й часткове. Під адміністративно-правовим спором учений розуміє суперечку, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності. Публічно-правовий спір – це суперечка з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-новладні повноваження і є носієм правового обов'язку, або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями⁷⁸².

⁷⁸¹ Пчелін В. Зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. *Наукові записки Кіровоградського держ. ун-ту ім. Володимира Винниченка. Серія: право*. 2017. Вип. 2. С. 125–129.

⁷⁸² Квак В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наук. зап. Львів. ун-ту бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125–129.

Окремо варто проаналізувати такі категорії, як «службовий спір», «публічно-правовий спір у сфері службових відносин», які фактично є синонімами. Так, О. Мовчун комплексно досліджував площину службових спорів, і з його позиції їх можна визначити як правові конфлікти, що виникають між публічною адміністрацією та її службовцями або громадянами, які вступають на службу чи раніше перебували на ній, у зв'язку з порушенням службових прав заявника й підлягають розгляду та вирішенню в адміністративному або судовому порядку на вимогу однієї зі сторін. У цьому разі поняття «службовий спір» можна розглядати як окремий вид службових конфліктів, характерною рисою якого є його юридичний характер і потенційна можливість його вирішення в правовому полі.

Отже, поняття «службовий спір» і «службовий конфлікт» (що включає не тільки правові, а й інші службові конфлікти) співналежать між собою як частина й ціле, вид і рід. У цьому разі поняття «службовий спір» трактується як юридична конструкція, що використовується для структурування службових конфліктів із метою їх юридичної формалізації й вирішення правовим шляхом. У свою чергу в теорії права юридичний конфлікт найчастіше визначається через поняття «спір» або «розбіжність». Звідси випливає, що службовий спір є різновидом розбіжностей у поглядах, причому така розбіжність має розумітися саме як сутність цього спору, а не як його причина. Наведене визначення службового спору як розбіжності охоплює всі випадки їх виникнення, а формою їх вияву є розбіжність, відмінність, протилежність правових позицій сторін. Саме категорія «розбіжність» є найбільш прийнятною як центральне ядро поняття «службовий спір». Саме вона характеризує родову ознаку службового спору як різновиду правового спору⁷⁸³.

В. Поплавський визначає публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як різновид юридичного конфлікту, що виявляється у протиставленні та взаємних претензіях сторін спору щодо одного предмета, що стосується встановлення законності

⁷⁸³ Мовчун О. Поняття й особливості службового спору. *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 90–95.

поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією зі сторін завжди є державний орган (посадова особа), уповноважена ухвалювати рішення, що мають юридичні наслідки в зазначеній сфері, і виявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Узагальнення загальних і спеціальних ознак дозволило вченому виділити такі ознаки публічно-правового спору в державно-службових відносинах: а) є різновидом юридичного конфлікту; б) стосується протиборства сторін спору щодо одного предмета; в) дії сторін спору є юридично значущими й такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин; г) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України, а правові вимоги спрямовано на відновлення законності поведінки сторін спору; д) однією зі сторін спору завжди постає державний орган (посадова особа), наділений компетенцією ухвалювати юридично значущі рішення в державно-службових відносинах; е) виявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; ж) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення⁷⁸⁴.

О. Булгаковим визначено поняття адміністративного спору у сфері публічної служби як правового конфлікту між суб'єктом призначення та публічним службовцем (а також особою – претендентом на посаду) з приводу реалізації службових прав, виконання службових і професійно-етичних обов'язків, забезпечення законних інтересів, а також із приводу забезпечення законності нормативно-правових актів із питань публічної служби, що вирішується в порядку, установленому чинним законодавством⁷⁸⁵.

Службовий спір, як вважає О. Мовчун, – це насамперед суперечка між учасниками конкретних, матеріально-правових службових відносин, сторони яких сперечаються про суб'єктивне службове

⁷⁸⁴ Поплавський В. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. авіац. ун.-т. Київ, 2015. 215 с.

⁷⁸⁵ Булгаков О. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 22 с.

право, тобто таке, що виникло у зв'язку з його порушенням і потребою його захисту, й обмежуються суб'єктним складом матеріальних службових правовідносин, у яких було порушено це суб'єктивне право. При цьому варто акцентувати увагу на такому: саме суб'єктний склад спірних службових правовідносин зумовлює специфіку відповідного спору, а не органи, які його вирішують; спірні службові правовідносини становлять лише предмет спору і спором по суті не є; службовий спір утворюється як нові правові відносини, похідні від спірних матеріальних правовідносин. До характерних ознак службового спору О. Мовчун зараховує такі: 1) його сторонами є, з одного боку, суб'єкт владних повноважень (його представник), з іншого – службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував; 2) предметом спору можуть бути розбіжності – по-перше, щодо застосування права (службового контракту й нормативно-правових актів про публічну службу у вигляді правових актів індивідуальної дії), по-друге – із приводу нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, що стосуються загальних питань публічної служби й зачіпають права її службовців. В останньому разі стороною службового спору є орган або посадова особа, яка видала спірний акт; 3) наявність установленної законодавством правової процедури його вирішення (судова та позасудова)⁷⁸⁶. О. Мовчун запропонував таке визначення: службовий спір – це вид публічно-правового спору, предмет якого становлять розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував) з приводу різного розуміння їхніх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, нормативних правових актів із питань публічної служби, які вирішуються в порядку, визначеному законом⁷⁸⁷.

Отже, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, – це публічно-правові спори у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби, які належать до адміністративної

⁷⁸⁶ Мовчун О. Поняття й особливості службового спору. *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 90–95.

⁷⁸⁷ Там само.

юрисдикції та предметом яких є відносини щодо ухвалення, проходження та припинення публічної служби, при цьому учасниками такого спору є суб'єкт владних повноважень і публічний службовець, адміністративно-правовий статус якого визначається спеціалізованим законом, що і впливає на специфічну правову природу таких публічних спорів, при вирішенні яких враховується адміністративно-процесуальне законодавство та спеціалізоване законодавство публічної служби.

Адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Відповідно справами незначної складності є справи щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище⁷⁸⁸.

Таку категорію публічно-правових спорів потрібно відмежовувати від трудових спорів. Хоча питання, які виникають у процесі перебування особи на публічній службі, можуть регулюватися трудовим законодавством, однак у цій категорії справ потрібно брати до уваги тип відносин – адміністративні відносини чи трудові⁷⁸⁹. Під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному Законі⁷⁹⁰.

Неналежне розмежування видів судочинства може призвести до відмови у відкритті провадження та відповідного неналежного

⁷⁸⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁷⁸⁹ Муза О. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. *Судова апеляція*. № 1(14). 2009. С. 22–27.

⁷⁹⁰ Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13–10. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10

захисту публічного службовця⁷⁹¹. Тобто, як наслідок, неналежне розмежування видів спорів (трудових та адміністративних) може призвести до незахищеності правового статусу публічного службовця, адже суди можуть відмовляти особі у відкритті провадження, обґрунтовуючи це розглядом справи через інші види судочинства, зокрема цивільний – наприклад, щодо оскарження актів розслідування нещасних випадків, де потрібно довести, що нещасний випадок був пов'язаний саме зі здійсненням службової діяльності.

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, суди мають ураховувати загально-теоретичні та законодавчі критерії. Так, за змістом пункту 1 частини першої статті 3 КАС України, у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший

⁷⁹¹ Приклад: Справа № 1640/3010/18, де в серпні 2018 року ОСОБА_1 звернулася до суду з позовом, у якому просила визнати протиправними та скасувати акт форми Н-5* від 14 серпня 2018 року з розслідування нещасного випадку, акт № 6 форми НТ* про нещасний випадок невинного характеру, затверджений за фактом раптового погіршення стану здоров'я 1 червня 2017 року майора поліції ОСОБА_1, старшого юриста консультанта відділу правового забезпечення ГУ Нацполіції, як такі, що не відповідають нормам Порядку розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань та аварій, що сталися в органах і підрозділах системи МВС України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27 грудня 2002 року № 1346; зобов'язати ГУ Нацполіції за фактом нещасного випадку, що стався 1 червня 2017 року з майором поліції, старшим юрисконсультом відділу правового забезпечення ГУ Нацполіції ОСОБА_1, скласти акт розслідування нещасного випадку (зокрема поранення) за формою Н-5* та акт про нещасний випадок (зокрема поранення) за формою Н-1* із зазначенням у них, що нещасний випадок стався в період проходження служби і пов'язаний із виконанням службових обов'язків, і взяти зазначений випадок на облік.

Позивач звернувся до суду з вимогою зобов'язати ГУ НП скласти акт розслідування та акт про нещасний випадок (зокрема поранення) за формою із зазначенням, що нещасний випадок пов'язаний із виконанням службових обов'язків. Полтавський окружний адміністративний суд частково задовольнив ці вимоги, а Другий апеляційний адміністративний суд закрити провадження, зазначивши, що такі справи підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства. Мовляв, спір стосується здоров'я фізичної особи та права на відшкодування шкоди. Проте Велика Палата Верховного Суду не погодилася з таким висновком. Адже позивач проходив службу в органах внутрішніх справ і адміністративний позов подав проти суб'єкта владних повноважень. Акти затверджені начальником ГУ НП, а до складу комісії входять атестовані працівники поліції цього ж ГУ, що свідчить про їх ухвалення саме суб'єктом владних повноважень. За викладених обставин, урахувавши сутність спірних правовідносин, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що спори, пов'язані з питаннями реалізації правового статусу особи, яка перебуває на посаді публічної служби, від моменту її ухвалення на посаду і до звільнення з публічної служби, зокрема й оскарження акта про нещасний випадок під час проходження публічної служби, підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства.

суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Суди мусять звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Також вказана категорія спорів відрізняється від інших трудових спорів спеціальним суб'єктом таких відносин – службовцем публічної служби. Тому, вирішуючи питання, до якого суду звертатись – адміністративного чи загального, слід визначити суб'єктний склад таких відносин⁷⁹².

Під час визначення предметної юрисдикції справ суди мають виходити із сутності права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі⁷⁹³. При цьому слід мати на увазі, що навіть якщо стороною спору є орган державної влади або орган місцевого самоврядування, однак такий орган у спірних правовідносинах постає не як суб'єкт владних повноважень, а як роботодавець у трудових відносинах, то такий спір підсудний загальним судам і вирішується за правилами цивільного судочинства⁷⁹⁴.

Також варто вказати на доводи професора В. Бевзенка, який вказує, що в сучасній судовій практиці для оцінювання спірних

⁷⁹² Приклад: Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17, у якій викладена позиція, згідно з якою при наданні спору статусу публічно-правового з приводу вказаних правовідносин слід установити наявність таких підстав: 1) чи проходила особа конкурс на заняття вакантної посади; 2) чи складала така особа присягу посадової особи; 3) чи присвоювався їй ранг у межах відповідної категорії посад. Крім того Велика Палата Верховного Суду зазначила, які трудові спори не належать до цієї категорії: а) керівників та інших працівників державних і комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та інше. У Постанові Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 р. у справі № 761/33941/16-ц зазначено, що оскільки публічна служба є різновидом трудової діяльності, відносини публічної служби як окремії різновид трудових відносин існують на стику двох галузей права – трудового та адміністративного, і тому правовідносини, пов'язані з ухваленням на публічну службу, її проходженням і припиненням, регламентуються нормами як трудового, так і адміністративного законодавства, а спори, які виникають з таких правовідносин, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

⁷⁹³ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 січня 2019 року у справі № 815/6096/17. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80364173>

⁷⁹⁴ Там само.

правовідносин публічної служби застосовуються норми як трудового законодавства, так і спеціального законодавства про публічну службу. Утім за жодних обставин не слід ототожнювати трудові правовідносини й правовідносини публічної служби, які є предметом вивчення різних галузей права – трудового права і права публічної служби. Відповідно такі відносини слід чітко диференціювати, а для кожної з цих галузей права має застосовуватися «власне» спеціальне законодавство. Винятком, коли для регулювання відносин публічної служби все ж таки можуть застосовуватися норми трудового законодавства, є часткова або цілковита недостатність чи недосконалість правового регулювання відносин публічної служби. Утім практика застосування аналогії законодавства у відносинах публічної служби не є ухваленою, і єдиним способом розв’язання проблеми правового регулювання відносин публічної служби має стати ухвалення й розвиток відповідного спеціального законодавства про публічну службу⁷⁹⁵.

Отже, справи, пов’язані з публічною службою, як категорію адміністративних спорів варто розмежовувати від трудових спорів, які, на перший погляд, є досить схожими за предметом правовідносин (трудова діяльність), однак справи, пов’язані з публічною службою, мають мати роботодавця – суб’єкта владних повноважень, при цьому працівник – публічний службовець – має бути уповноваженим суб’єктом публічного права зі спеціальним правовим статусом. У справах, пов’язаних із публічною службою, можна враховувати норми трудового законодавства, лише коли спеціалізованим законодавством, що визначає статус публічного службовця, не встановлено норми щодо надання, зміни чи припинення його правосуб’єктності (прийняття, проходження чи припинення публічної служби).

Слід зазначити, що до аналізованих категорій справ слід віднести також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, зокрема прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової

⁷⁹⁵ Бевзенко В. Судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 32–36.

служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам^{796, 797}.

Отже, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, – це публічно-правові спори у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби, які належать до адміністративної юрисдикції та предметом яких є відносини щодо ухвалення, проходження та припинення публічної служби, при цьому учасниками такого спору є суб'єкт владних повноважень та публічний службовець, адміністративно-правовий статус якого визначається спеціалізованим Законом, що і впливає на специфічну правову природу таких публічних спорів, при вирішенні яких враховується адміністративно-процесуальне законодавство та спеціалізоване законодавство публічної служби.

7.4.2. Публічна служба з позиції адміністративного процесу

Важливим чинником, що репрезентує єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, що має забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у їх взаємовідносинах із державою⁷⁹⁸.

Упродовж усього періоду незалежності України її публічна служба постійно зазнавала суттєвих змін. У процесі прагнення нашої країни

⁷⁹⁶ Муза О. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. Судова апеляція. № 1(14). 2009. С. 22–27.

⁷⁹⁷ Приклад: Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що вимоги про стягнення моральної шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, зокрема з вимогами про стягнення середнього заробітку за вимушений прогул за місцем проходження публічної служби, за затримку виплати такого заробітку, сум, пов'язаних з індексацією заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також недоотриманих сум заробітної плати, мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі № 661/3699/16-ц).

⁷⁹⁸ Дорохіна Ю. Захист прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2018. Т. 29(68) № 4. С. 90–93.

приєднатися до єдиного європейського простору ця проблема набула конкретних орієнтирів, які вміщують у собі відповідні стандарти, що визначені відповідними вітчизняними та країн-членів Європейського Союзу нормативними документами. Важливо зазначити, що на шляху європейської інтеграції на сьогодні наявні перешкоди, які відкладають цей процес. Серед них можна відзначити такі, як недостатня якість надання послуг держави, залежність публічної служби від політичної ситуації в країні, недостатня ефективність управління кадрами. У країнах-членах Європейського Союзу публічна служба сприймається як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, а не лише як суто допоміжний інститут держави. Крім цього результативність публічної служби впливає на рівень задоволення громадян щодо додержання їхніх конституційних прав. Доцільно зазначити, що вивчення проблемних питань категорій «публічне управління» та «публічна служба» вже досить довгий час залишається під пильною увагою вчених⁷⁹⁹.

Чинна система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб простої людини. Практики вважають причинами такого стану неефективну організацію інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та незавершеність розмежування політичного й адміністративного управлінь. Це становить основу трансформації інститутів влади, установлює нові пріоритети та зумовлює перехід до публічного управління⁸⁰⁰.

Слід звернути увагу на те, що єдиних критеріїв визначення поняття публічної служби досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно новим для нашої держави, а тому перебуває у процесі становлення, потребуючи свого подальшого дослідження й розвитку⁸⁰¹.

⁷⁹⁹ Сидоренко Н. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36. С. 71–77.

⁸⁰⁰ Хорошенко О. Публічна служба: характеристика її місця в суспільстві. *Вісник державної служби України*. 2009. № 3. С. 26–29.

⁸⁰¹ Коропатов О. Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба». *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

Кодексом адміністративного судочинства України визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування⁸⁰². Публічна служба взаємопов'язана з державною службою і є певним її видом. Тому відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу»⁸⁰³ під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контроль за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством⁸⁰⁴.

Отже, законодавче визначення публічної служби, з наукової точки зору, є дещо неповним адже не визначає особливості публічної служби як специфічної діяльності уповноважених суб'єктів влади.

У науці адміністративного права існують різні підходи до визначення публічної служби. Традиційно розглядають її у трьох аспектах – соціальному (здійснення завдань та функцій держави),

⁸⁰² Кодекс адміністративного судочинства України.

⁸⁰³ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

⁸⁰⁴ Там само.

політичному (формування державної влади) та правовому (її правове врегулювання)⁸⁰⁵.

Ю. Панейко визначав поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак уважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу»⁸⁰⁶. Як зазначає О. Шевченко, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади – Глави держави, Парламенту, судів тощо⁸⁰⁷.

На думку О. Коропатова, «публічна служба» – це професійна публічна діяльність осіб, які обіймають політичні посади, посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, муніципальних органах, спрямована на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання адміністративних послуг⁸⁰⁸.

Н. Сидоренко здійснив компаративістичний аналіз та довів, що публічна служба у країнах-членах Європейського Союзу – поняття багатоаспектне та розглядається в широкому і вузькому значеннях. Адже загалом, у широкому розумінні, публічну службу в країнах-членах ЄС доцільно сприймати як службу всіх публічних службовців, зайнятих у державних органах, які працюють на благо суспільства. А вузького значення публічній службі кожної з країн-членів Євро-союзу надають власні внутрішні закони, які стосуються публічної служби кожної з країн. Для статусу урядовців у всіх європейських країнах характерні такі особливості, що забезпечують насамперед

⁸⁰⁵ Зарубіна І. Деякі аспекти проходження служби помічниками суддів патронатної служби (у контексті оновленого законодавства про судоустрій і статус суддів). *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

⁸⁰⁶ Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права: у 2 т. Авґсбург, 1949. Т. 1: Загальна частина. 213 с.

⁸⁰⁷ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>

⁸⁰⁸ Коропатов О. Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба». *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

стабільність системи публічної служби: висока стійкість робочого місця (посади) – вони можуть бути звільнені тільки за важку посадову провину (зрада, корупція, критична некомпетентність) і лише після складної та тривалої процедури; привілейоване пенсійне забезпечення – вище за інших зайнятих, що індексується залежно від вартості життя; захист прав спеціальними профспілками чиновників – вони володіють великою владою у всіх європейських країнах; право на участь у політичній діяльності, хоча й з обмеженнями. Цього права позбавлені тільки британські урядовці. Таке положення урядовців і всіх публічних службовців пов'язано з важливістю, великими масштабами і складністю функцій, виконуваних у системі публічного управління⁸⁰⁹.

Аналіз досліджень науковців і нормативно-правових документів дозволив Т. Линник зазначити, що сутність поняття публічної служби в Україні полягає в такому: публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією – потребою виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба має забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління через розвиток свого соціально-правового інституту та професіоналізацію свого кадрового складу. Саме публічна служба має надати управлінню суспільством системного характеру, програмно-цільового підходу й забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, усім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізмів держави й місцевого самоврядування, яких потребує на сьогодні наше суспільство⁸¹⁰.

А. Югов вважає, що публічна влада «...є система загальної участі населення у вирішенні спільних справ». У нього ж можна зустріти такі характеристики публічної влади: «Публічна влада – це всяка

⁸⁰⁹ Сидоренко Н. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36. С. 71–77.

⁸¹⁰ Линник Т. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні. *Форум права*. 2012. № 1. С. 553–558.

політична влада, здійснювана громадянами в колективних формах. Публічна влада – це особлива й самостійна влада, що не співпадає за своїм змістом і об'ємом із владою державною... У відомому сенсі публічна влада, коли ми розуміємо як владу народу загалом, є вища форма влади»⁸¹¹. Також і В. Чиркін виділяє такі види публічної влади: а) муніципальна влада; б) несuverенна державна влада суб'єктів федерації; в) влада автономних утворень; г) суверенна державна влада.

Отже, публічна служба – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг.

Аналізуючи публічну службу з позиції адміністративного судочинства, варто визначити ознаки публічної влади як основи такої служби. Учені виділяють специфічні ознаки публічної влади, що відрізняють її від інших видів влади. Так, характерною її особливістю є те, що в її основі лежить особливий вид інтересу – інтерес публічний. За допомогою публічної влади відбувається реалізація публічного інтересу. Публічна влада будується на основі територіального принципу. Інститути публічної влади створюються і діють включно у рамках певних територій. Публічна влада має безособовий характер, тобто поширює свою дію не на конкретний перелік осіб, а на всіх осіб, які перебувають на певній території. Комплексний характер здійснюваної діяльності: органи публічної влади мають право ухвалювати рішення практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. І хоча предмети ведення й повноваження органів публічної влади можуть варіюватися дуже значно як у різні історичні періоди, так і в різних державах, компетенційні межі публічної влади є загалом широкими.

З цієї ознакою тісно пов'язана й інша: публічна влада має універсальний характер. Універсальність означає, що публічна влада здійснюється «завжди і скрізь», на всій території і в будь-який час. такою ознакою є монополія нормотворчості. Раніше ухвалено було вважати, що тільки органи державної влади мають таку монополію.

⁸¹¹ Югов А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Из-во УрПОА, 1999. 121 с.

Проте в сучасних умовах коректнішим буде поширити цю ознаку на всю публічну владу, оскільки в умовах зростання ролі наддержавних органів влади, організаційного відділення місцевого самоврядування від держави держава перестає бути єдиним суб'єктом нормотворчості. Публічна влада постає посередником у вирішенні соціальних конфліктів. Наявність й ефективна діяльність органів і інститутів публічної влади дозволяють відстоювати й реалізовувати відповідним особам і групам осіб інтереси в цивілізованих мирних формах. Тільки публічна влада має потрібні для цього інструменти і можливості. Публічна влада завжди є легальною, не прихованою владою: вона має правову основу, органи публічної влади створюються і діють в порядку, установленому позитивним правом. Публічна влада на відміну від інших, непублічних, видів влади завжди є інституційною владою. Процес реалізації публічної влади, втім як і самі суб'єкти публічної влади, має організований і формалізований характер⁸¹².

На думку О. Петришин, для публічної служби характерні такі ознаки: 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника⁸¹³.

Отже, публічна служба характеризується такими ознаками: 1) основною цінністю публічної служби є публічний інтерес як сукупність усіх важливих соціальних, суспільних і приватних потреб, які має реалізовувати публічна влада; 2) суб'єктами її реалізації є органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що мають владно-управлінські повноваження (військові, судді, парламентарі тощо); 3) має універсальну юридичну природу, адже поширюється на все суспільство; 4) здійснюється на професійній основі; 5) має механізм реалізації з апаратом державного примусу;

⁸¹² Жаровська І. Правові підходи до встановлення місця публічної влади у концепті соціальної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С. 153–159.

⁸¹³ Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков : Факт, 1998. 168 с.

6) є відкритою та прозорою для суспільства діяльністю, що перебуває під постійним контролем і моніторингом суб'єктів громадянського суспільства; 7) основним механізмом вирішення юридично-соціальних конфліктів у сфері публічної служби є адміністративне судочинство як публічних інститут захисту прав, свобод і законних інтересів суспільства в публічно-правових відносинах.

У науці адміністративного права сьогодні виділяють такі критерії віднесення служби до публічної: 1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які хоч і працюють в органах влади, проте за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою; 2) постійність і професійний характер (на оплачуваній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; 3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку». О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах)⁸¹⁴.

В. Авер'янов визнавав, що публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах (таких як пошта, залізниця). Вона не пов'язана лише з державними, а має обстоювати й громадські інтереси. Учений писав, що поняття «публічна служба» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації⁸¹⁵.

⁸¹⁴ Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: Факт, 1998. 168 с.

⁸¹⁵ Авер'янов В. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. *Право України*. 2004. № 8. С. 9–12.

Поняття публічної служби, як наголошує Л. Стельмашук, є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. До основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану без урахування органів місцевого самоврядування; державну службу слід розглядати як елемент публічної з урахуванням її головної мети – стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також бути лідируючою силою суспільства; із метою чіткого розмежування понять «публічна служба» та «державна служба» потрібно їх визначення зафіксувати в законодавчому порядку. У такому разі доречним стало б ухвалення Закону України «Про публічну службу», якого на сьогодні не ухвалено. У ньому слід розмежувати види публічної служби та окреслити загальні засади їх статусу; сформулювати принципи, функції та ознаки публічної служби; визначити умови ухвалення на публічну службу та основні посади, що до неї належать⁸¹⁶.

У деяких позиціях публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах. О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах)⁸¹⁷.

Публічну службу Л. Біла-Тіунова класифікує на: 1) політичну службу, основним завданням якої є визначення та реалізація державно політики у всіх сферах суспільного життя держави; 2) державну службу, яка становить собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час організації державної служби, установлюють статус державних службовців, процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби; 3) суддівську службу, що стосується тільки однієї категорії осіб –

⁸¹⁶ Стельмашук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 1. С. 52–62.

⁸¹⁷ Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков : Факт, 1998. 168 с.

професійних суддів при здійсненні ними правосуддя; 4) муніципальну службу, що на відміну від вищезазначених видів публічної служби не пов'язана з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень⁸¹⁸.

На думку О. Бедного, можна виділити та схарактеризувати такі види публічно-службових відносин:

1. Основне публічно-службове відношення, у якому бере участь, з одного боку, публічний службовець, а з іншого – орган публічної влади. У межах цього відношення публічний службовець виконує свої посадові обов'язки, визначені статусом відповідної посади публічної служби, а орган публічної влади створює службовцю належні умови службової діяльності та здійснює її оплату. Ці відносини є головними серед усіх публічно-службових відносин, а їх належний зміст є основним призначенням адміністративно-правового регулювання публічної служби.

2. Публічно-службові відносини, пов'язані із залученням осіб на публічну службу та звільненням їх з публічної служби. Суб'єктами цієї групи відносин є органи публічної влади та посадові особи, які мають дисциплінарну владу (право призначення на посаду та звільнення з посади), відповідні колегіальні органи, які надають вищезазначеним органам і посадовим особам рекомендації щодо призначення на посади, а також претенденти на посади публічної служби та публічні службовці.

3. Публічно-службові відносини, пов'язані з оцінюванням професійних знань і навичок, а також інших характеристик претендентів на посади публічної служби та публічних службовців, у яких беруть участь, з одного боку, відповідні колегіальні органи та посадові особи, які уповноважені оцінювати відповідні якості (наприклад, у межах процедур заміщення посад або атестації), а з іншого – претенденти на посади публічної служби та публічні службовці, якості яких підлягають оцінюванню.

4. Публічно-службові відносини, пов'язані з поданням та оприлюдненням претендентами на посади публічної служби та публічними службовцями інформації про майно, доходи, витрати та

⁸¹⁸ Ківалов С. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

зобов'язання фінансового характеру щодо них та членів їх сімей. Суб'єктами цієї групи відносин є претенденти на посади публічної служби та публічні службовці, на яких покладено обов'язок подання та оприлюднення такої інформації, а також відповідний орган публічної влади та Національне агентство з питань запобігання корупції, уповноважені на отримання цієї інформації та забезпечення публічного доступу до неї⁸¹⁹.

5. Публічно-службові відносини, пов'язані з професійним навчанням і підвищенням рівня професійної компетентності публічних службовців, у яких беруть участь три суб'єкти: орган публічної влади, який є замовником професійного навчання та підвищення рівня професійної компетентності; навчальний заклад або інший суб'єкт, який безпосередньо проводить таке навчання або підвищення рівня компетентності; публічний службовець або інша особа, професійне навчання або підвищення рівня професійної компетентності якої здійснюється. У цій групі відносин орган публічної влади безпосередньо або в межах, визначених відповідними державними та місцевими програмами, обирає суб'єкта та курс професійного навчання або підвищення рівня професійної компетентності з урахуванням потреб діяльності цього органу; навчальний заклад або інший суб'єкт проводить відповідний курс професійного навчання або підвищення рівня професійної компетентності, спрямований на набуття публічним службовцем необхідних професійних знань і навичок; публічний службовець безпосередньо засвоює ці знання та навички при проходженні відповідного курсу.

6. Публічно-службові відносини, пов'язані із застосуванням до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу. Суб'єктами цієї групи відносин є орган публічної влади або посадова особа, яка здійснює дисциплінарну владу (має право застосування дисциплінарних стягнень та інших заходів дисциплінарного впливу) щодо публічного службовця, а також сам публічний службовець. У межах цієї групи відносин визначається відповідність службової поведінки публічного службовця встановленим вимогам, зокрема щодо змісту

⁸¹⁹ Бедний О. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 90–95.

та результатів виконання ним своїх посадових обов'язків, і наявність або відсутність підстав для застосування до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу.

Отже, публічна служба з позиції адміністративного судочинства включає публічно-професійну діяльність в органах державної влади та місцевого самоврядування, політичну, військову та альтернативну службу, патронатну службу в органах влади.

Розкриваючи далі публічну службу як предмет адміністративного судочинства, слід наголосити, що наразі немає єдиного законодавчого акта, що забезпечив би регламентування понять, особливостей, видів, принципів, на яких базується публічна служба, понять і видів публічних службовців, способів долучення до публічної служби, основ процесів публічної служби, атестації публічних службовців, головних підстав, щоб припинити публічну службу, відповідальності публічних посадовців, що є основоположними засадами публічної служби. У чинному законодавстві публічна служба є некодифікованою, несистематизованою, а законодавча база з цього питання представлена переважно підзаконними нормативними актами, що і є підґрунтям для подальших наукових досліджень⁸²⁰.

По-перше, як установив О. Омелянович, визначення категорії «публічна служба», закріплене в п. 15 ст. 3 КАС, цілком відповідає меті, з якою його закріплено саме в КАС, а саме: забезпечує визначення кола суб'єктів, які можуть бути учасниками публічно-правових спорів з приводу ухвалення громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. По-друге, незважаючи на правильність обраного підходу до визначення поняття «публічна служба» у КАС, існує потреба додаткового закріплення в іншому нормативно-правовому акті ще одного визначення цього поняття з перерахуванням сутнісних ознак публічної служби. При цьому важливо забезпечити чітке розмежування сфер застосування визначення поняття «публічна служба», яке наведене в КАС, та визначення цього ж поняття в іншому нормативно-правовому акті. По-третє, навіть після аналізу законодавчого визначення поняття «публічна

⁸²⁰ Качан Я. Правове регулювання проходження публічної служби та професійного розвитку публічних службовців. *Менеджер*. 2019. № 3. С. 77–88.

служба», критеріїв віднесення до публічної служби та принципів публічної служби перерахувати всі види служби, які можна віднести до публічної служби, виявляється можливим лише узагальнено у зв'язку з несталістю цієї сфери правового регулювання⁸²¹.

Таким чином, нині в Україні на етапі активної розбудови громадянського суспільства особливо гострою постає проблема відсутності спеціалізованого Закону про публічну службу, що зумовлює правові прогалини в законодавстві щодо визначення статусу публічних службовців, особливостей їх публічно-правової діяльності, незахищеність як публічних службовців, так і спроби зловживання їх правовим статусом.

У межах нашого дослідження потрібно визначити публічну службу як сферу суспільних відносин, тобто як об'єкт адміністративного судочинства. Як об'єкт адміністративного судочинства важливо визначити право на публічну службу як суспільне благо.

Право на публічну службу є невід'ємним правом громадянина України. При цьому слід зазначити, що в Конституції України термін «публічна служба» не використовується, а йдеться про державну службу. Водночас саме Конституція України визначає основні засади організації і діяльності публічної служби загалом та її видів зокрема – державної політичної служби; державної служби; суддівської служби; служби в органах місцевого самоврядування. Тобто Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця, – наявність громадянства України. Так, ст. 38 Конституції України закріплено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Конституційне право на публічну службу отримало подальше відображення й деталізацію в деяких спеціальних законах про окремі види публічної служби⁸²². Так, у ст. 5 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III визначено, що право на службу в органах місцевого самоврядування

⁸²¹ Омелянович О. Публічна служба в Україні: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 397–402.

⁸²² Цуркан М. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків⁸²³.

В. Костюкуває, що право на публічну службу є основоположним, системним правом громадян на зайняття посад у публічно-правових інститутах влади в порядку та на умовах, передбачених законодавством. Основними особливостями права на публічну службу є такі: це системне, конституційне право; впливає зі змісту права на працю; системно пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; правомочними особами є громадяни України; передбачає зайняття особою посад у публічно-правових інститутах влади; передбачає спеціальну процедуру реалізації, гарантування та правової охорони; зумовлює виникнення, зміну, припинення службово-трудових правовідносин; передбачає набуття правомочною особою правосуб'єктності публічного службовця; характеризується спеціальною процедурою припинення; підлягає державному нагляду та громадському контролю⁸²⁴.

Таким чином, право на публічну службу є суспільним благом усієї влади в суспільстві, що полягає в можливості будь-якої правоздатної особи на рівних, законодавчо визначених умовах стати публічним службовцем, ефективно здійснювати свою публічно-службову діяльність і мати державні гарантії та механізм захисту в разі припинення публічної служби.

Отже, публічна служба – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів і надання якісних адміністративних послуг, що контролюється

⁸²³ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.

⁸²⁴ Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2. С. 18–27.

державою та громадськістю, і в результаті порушень у сфері реалізації публічної служби винні особи притягуються до адміністративної відповідальності. Тобто публічна служба з позиції адміністративного процесу є як площиною для реалізації владних управлінських функцій, так і суспільним благом, тобто об'єктом спірних адміністративно-процесуальних правовідносин.

7.4.3. Адміністративно-процесуальна характеристика адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою

Публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності публічних службовців реально втілюються завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона не відривна від їх структури і в той же час має за свою мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – пов'язаний комплекс питань щодо встановлення посад, правил і способів їх заміщення, порядку перевodu з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця, яке вона займає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада не відривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування.

Євроінтеграція та розвиток громадянського суспільства, орієнтованого на європейські цінності, вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала потреба переосмислення призначення держави та публічної влади. Закономірно, що одним зі стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців в нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян і професійного обслуговування політичного керівництва держави. Так, на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, зокрема розроблення проєктів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденного адміністративного обслуговування приватних осіб. Для сучасної України чимало викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках проблем належав і інститут адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою⁸²⁵.

Змістовне наповнення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що визначає їх загальну характеристику, включає в себе предмет службового спору, сторони адміністративного процесу (їх правовий та процесуальний статус), характерологічний класифікаційний поділ адміністративних справ, процесуальні особливості розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою.

Службові спори можуть бути пов'язані як із нормами адміністративного права, так і з нормами податкового, митного та інших галузевих належностей. Водночас для віднесення таких спорів до публічно-правових має бути наявна реалізація владних повноважень публічною адміністрацією. Оскільки службові спори мають публічно-владний характер, вони також наявні за таких умов діяльності суб'єкта владних повноважень. Отже, з урахуванням розглянутої класифікації публічно-правових спорів О. Мовчун провів предметну класифікацію службових спорів і виділив на цій основі два їх види: 1) спори про права, обов'язки, свободи і законних інтереси сторін, що виникли у зв'язку із застосуванням законів та інших нормативних актів про публічну службу (спори про суб'єктивне право); 2) спори

⁸²⁵ Шевченко О. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2018. № 2. С. 36–46.

про законність нормативних правових актів з питань публічної служби, які зачіпають службові права та обов'язки сторін (спори про об'єктивне право)⁸²⁶.

Отже, предмет службового спору поділяється на загальний, тобто право на публічну службу як високосоціальне та суспільно важливе благо, та спеціальний – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки, а також законність та обґрунтованість індивідуальних правових актів у сфері публічної служби. Предмет службового спору може мати як майновий (сплата грошових коштів), так і немайновий характер (відновлення на посаді тощо).

Сторонами в адміністративному процесі є позивач і відповідач. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Позивачем в адміністративній справі щодо спорів, які виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, можуть бути лише претенденти та/або учасники такого конкурсу. Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Наявність службового спору зумовлена розбіжностями з приводу законності нормативного акта, які виявляються в самому факті звернення зацікавленої особи з вимогою про визнання акта,

⁸²⁶ Мовчун О. Класифікація службових спорів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки. 2015. Вип. 2(2). С. 156–160.

що суперечить закону. Водночас у разі ухвалення судом рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним повністю або в окремії його частині суд захищає порушені цим актом права, свободи та законні інтереси позивача. Відповідачем у таких спрах є суб'єкт владних повноважень, який ухвалив відповідний акт, а отже, суперечка про законність нормативних актів про публічну службу по суті є спором між суб'єктами службових відносин з приводу можливого порушення прав і свобод позивача, який постає в ньому як службовець, а не як приватна особа. Юридичним фактом у таких відносинах є момент видання нормативно-правового акта. Зв'язок службових прав і обов'язків, що зумовлює співвіднесеність усіх суб'єктів, яким адресована ця норма, свідчить про існування якихось службових правовідносин, що мають загальний характер.

За суб'єктами, які беруть участь у спорі, О. Мовчун виділяє: 1) спори між громадянином, який вступає на публічну службу, та суб'єктом владних повноважень (наприклад, з приводу необґрунтованої відмови у прийнятті на службу, дискримінації при прийомі на службу); 2) спори між публічним службовцем і суб'єктом владних повноважень (складають найбільшу кількість службових спорів, які можуть виникати з різних підстав, пов'язаних із проходженням служби); 3) спори між особами, які раніше перебували на публічній службі, і суб'єктом владних повноважень (про звільнення зі служби, пенсійне забезпечення тощо); 4) спори між службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу, і суб'єктом владних повноважень (наприклад, спори про законність нормативних актів про публічну службу). Залежно від того, яка зі сторін є ініціатором спору, їх можна класифікувати на: 1) спори, що ініційовані публічними службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу; 2) спори, що виникають з ініціативи суб'єкта владних повноважень (наприклад, про припинення повноважень посадової особи в разі порушення нею вимог несумісності, установлених Конституцією та законами України). Залежно від виду публічної служби службові спори можна поділити на ті, що пов'язані: 1) із державною службою; 2) з органами місцевого самоврядування.

Або: а) із цивільною службою (загальні та спеціалізовані); б) із мілітаризованою службою⁸²⁷.

Як указала Н. Янюк, позивачем у публічно-службових спорах є: 1) особа, яка претендує на зайняття посади на публічній службі; 2) службовець, який перебуває на посаді публічної служби; 3) особа, яка звільнена з публічної служби; 4) особа, якій відмовлено в наданні попередньої роботи на публічній службі після звільнення з виборної посади; 5) особа, яка звернулася з питань пенсійного забезпечення за час перебування у публічно-службових відносинах. Дискусійним є питання передання на розгляд адміністративного суду справ щодо патронатної служби, яка не належить до системи державної служби і переважно регулюється Кодексом законів про працю України. Після внесення змін до КАС України в листопаді 2017 року було розширено коло відповідачів у публічно-службових спорах за рахунок комісій, рішення яких обов'язкові для органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Відтак до відповідачів належать: 1) конкурсні, атестаційні комісії; 2) орган, на зайняття посади в якому претендувала особа; 3) орган, в якому службовець займає посаду; 4) орган, з посади в якому було звільнено публічного службовця. Третьою особою без самостійних вимог на стороні відповідача може залучатися посадова особа (керівник державної служби), яка ухвалила спірне рішення. Питання про відшкодування матеріальної шкоди, хоча й виникають під час проходження публічної служби, не є предметом розгляду адміністративного суду, оскільки це суперечить завданням адміністративного судочинства щодо захисту приватної особи в публічно-правових відносинах⁸²⁸.

Суб'єктом службового спору може бути не тільки чинний публічний службовець, а й особа, яка вступає на публічну службу. Ст. 38 Конституції України встановлює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування. Предметом спору за

⁸²⁷ Мовчун О. Класифікація службових спорів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки. 2015. Вип. 2(2). С. 156–160.

⁸²⁸ Янюк Н. Особливості розгляду публічно-службових спорів адміністративними судами. Вісник Львівського університету. Серія: юридична. 2019. Вип. 69. С. 90–98.

участю осіб, які прагнуть вступити на публічну службу, може бути, по-перше, неправомірна відмова у прийнятті на службу, по-друге – дискримінація при вступі на неї, по-третє – законність нормативних актів, що встановлюють або змінюють порядок вступу на публічну службу. Особи, які раніше перебували на публічній службі, також можуть бути суб'єктами службових спорів. У такому разі предметом спору за участю таких осіб будуть спори про незаконне звільнення з публічної служби та спори щодо законності нормативних актів, які зачіпають права та обов'язки звільнених службовців⁸²⁹.

Отже, сторонами публічно-службового спору є позивач (особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була публічним службовцем) та відповідач (суб'єкт владних повноважень, що є суб'єктом призначення або фактично роботодавцем публічного службовця).

Відповідачем у публічно-правовому спорі щодо ухвалення на публічну службу є суб'єкт призначення (відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII суб'єкт призначення – це державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади⁸³⁰).

У справах щодо проходження та звільнення з публічної служби відповідачем є суб'єкт владних повноважень (її посадова особа), що є роботодавцем публічного службовця, тобто в цих категоріях справ відбувається поєднання адміністративного та трудового права. Тобто залежно від категорій справ відповідачами в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, є: 1) суб'єкт призначення – орган влади, що уповноважений призначати осіб на публічну службу (у справах ухвалення на публічну службу); 2) суб'єкт владних повноважень – роботодавець, правовий статус якого визначається нормами трудового та адміністративного права (у справах щодо проходження та звільнення з публічної служби).

⁸²⁹ Мовчун О. Суб'єкти службового спору. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право. 2015. Вип. 33(2). С. 56–60.

⁸³⁰ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII.

Багатоаспектне явище, різноплановий об'єкт піддається класифікації. Ефективне дослідження об'єкта, явища видається неможливим без розроблення відповідних класифікаційних систем, передусім тих, що відбивають принципову їх специфіку. Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона дозволяє виявити проблеми в існуванні певного об'єкта, його зв'язків і розвитку. Так, розподіл адміністративних справ на певні групи (види) має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації тут полягає в установленні оптимального балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, в якому він вирішується. Розкриття характерних рис, особливостей певного виду спорів дозволяє уніфікувати процедуру їхнього розгляду⁸³¹.

За допомогою класифікації об'єктів здійснюється їх поділ на види, що дозволяє глибше вивчити їх риси, виділити характерні особливості, взаємозв'язок загального й окремого, виявити спільність і відмінності, збагнути специфіку їхнього функціонування в механізмі правового регулювання, забезпечити більш чітку позицію законодавця й осіб, що застосовують норми права при ухваленні рішень, поглибити процес пізнання, системно підійти до вивчення таких об'єктів, явищ. Тобто питання класифікації адміністративних справ є важливим предметом наукового пізнання у сфері адміністративних судочинських досліджень, оскільки це має значення для систематизації проваджень, визначення підсудності справ, групування останніх для окреслення особливостей їх розгляду й вирішення певних видів публічно-правових спорів із метою оптимізації здійснення адміністративного судочинства і забезпечення в ньому дотримання прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин⁸³².

⁸³¹ Мовчун О. Класифікація службових спорів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2015. Вип. 2(2). С. 156–160.

⁸³² Качур І. Законодавча класифікація адміністративних справ в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 27–33.

Держава гарантує право на оскарження діяльності суб'єктів публічної адміністрації з приводу здійснення ними владно-управлінських функцій у судовому порядку. Однак наявність у спірних правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації не відносить автоматично такий спір до публічно-правового. Такий факт свідчить, що не всі справи за участю уповноважених органів безспірно розглядатимуться судами адміністративної юрисдикції. Аналіз судової практики показує, що непоодинокими є випадки неправильного розуміння законодавчих норм, установлення юридичної природи спору, що є наслідком помилкового визначення юрисдикції суду⁸³³.

Нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних із публічною службою, при цьому спори з відносин публічної служби – одні з найскладніших адміністративних справ, оскільки інститут публічної служби є недостатньо розвинутий⁸³⁴.

При цьому науковою спільнотою взагалі не визначено загальну характеристику категорій адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що досить негативно впливає як на розбудову вітчизняної науки адміністративного права та процесу, так і на судову практику.

Різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації полягає в установленні оптимального балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, у якому він вирішується. «Адміністративна справа» розглядається у прив'язці і до «категорії», і до «виду». Однак види адміністративних справ і категорії адміністративних справ не видаються тотожними поняттями. Категорія спору відбиває специфічні риси щодо його вирішення, притаманні лише такому спору, а вид справи вказує на процесуальні особливості її розгляду, пов'язані не тільки з видом провадження, а й із застосуванням інших процесуальних інститутів. До одного виду адміністративних справ належать

⁸³³ Семеній О. Специфіка визначення категорій справ адміністративної юрисдикції. *Молодий вчений*. 2018. № 1(1). С. 115–118.

⁸³⁴ Кучер Т. Теорія доведення у цивільному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 509 с.

різні їх категорії залежно від певних чинників (ознак). Виключна приналежність справи до виду констатується лише законодавчою вказівкою – зокрема на її складність і терміновість. Не всі різновиди адміністративних справ мають законодавче визначення⁸³⁵.

Вітчизняною адміністративною юстицією запроваджено, що всі справи, які надходять до адміністративного суду чи до місцевого загального суду як адміністративного суду, підлягають розмежуванню для розподілу їх за категоріями. Процес розподілу справ має значення для виявлення складності справи, систематизації та узагальнення судової практики, відображення статистичних даних⁸³⁶.

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів і складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо.

В основу класифікації категорій адміністративних справ може бути покладено такі класифікаційні ознаки: предмет оскарження (індивідуальний акт, нормативний акт, адміністративний договір); зміст спірних відносин; вид суб'єкта владних повноважень – сторони судового процесу; предмет захисту. При цьому як головну може бути обрано й одну з наведених ознак, й одночасно декілька⁸³⁷.

Тобто відповідно до Класифікатора початковими критеріями, за якими може відбуватись розподіл справ, запропоновано сприймати:

⁸³⁵ Качур І. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2018. 24 с.

⁸³⁶ Семеній О. Специфіка визначення категорій справ адміністративної юрисдикції. *Молодий вчений*. 2018. № 1(1). С. 115–118.

⁸³⁷ Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. *Верховна Рада України: офіційний веб-сайт*. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>

предмет оскарження, зміст спірних правовідносин, суб'єкта владних повноважень і предмет захисту. Однак більшість із цих ознак не підходять для класифікації з огляду на таке: предмет оскарження за своєю сутністю є правовою формою діяльності уповноваженого суб'єкта, проте для з'ясування судом, чи було дотримано положення законодавства при реалізації дискреційних повноважень, важливою є не форма, а зміст здійсненої діяльності. Відмежовувати справи відповідно до класифікації суб'єктів публічної діяльності є оманливим, оскільки одна сфера правовідносин може належати до компетенції декількох суб'єктів, до того ж складнощі будуть зумовлені й тим, що часто їх діяльність припиняється й відбувається передання повноважень іншим суб'єктам. Ці обставини створюють ризик запровадження різної судової практики щодо одних і тих же спірних правовідносин. Така ознака, як предмет захисту, також не може бути визначальною ознакою в розподілі справ між собою, оскільки створюватиме мішанину між тими суб'єктами, чиї права захищаються, й тими, чия діяльність перевіряється на відповідність законодавству. Зокрема, аналізуючи стан здійснення судочинства в Україні, Верховний Суд України зазначив, що справи за зверненням органів контролю та фіскальних органів про стягнення нарахованих недоїмок з обов'язкових платежів слід вивести з-під обов'язкової юрисдикції суду, адже це прямо суперечить завданню адміністративних судів – захисту прав людини від порушень з боку держави, державних органів, а не навпаки⁸³⁸.

Отже, класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права, та предмета захисту.

КАСУ визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема

⁸³⁸ Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році. Підтримка впровадженню судової реформи в Україні : збірник Верховного Суду України в рамках проекту Ради Європи. Верховний Суд України. 112 с.

спорах щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби⁸³⁹.

Як і КАСУ, Класифікатор категорій адміністративних справ, що затверджений Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р., визначає, що до справ зі спорів з відносин публічної служби належать зокрема справи щодо ухвалення громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби.

Категорія «спори щодо ухвалення громадян на публічну службу» (пункт 12.1 Класифікатора категорій адміністративних справ) серед інших спорів включає зокрема спори щодо рішення конкурсної комісії за результатами конкурсу, бездіяльності у вигляді неухвалення жодного рішення за результатами розгляду пропозицій конкурсної комісії, рішення про відмову призначити громадянина на посаду.

Категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ) серед інших спорів включає зокрема спори щодо незабезпечення службовця житлом, порушень при нарахуванні та здійсненні виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань.

Категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних справ) серед інших спорів включає зокрема спори щодо: поновлення на службі, стягнення на користь особи несплачених коштів, які належало їй виплатити при звільненні зі служби (військової служби)⁸⁴⁰.

Тобто категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії ухвалення, проходження чи припинення публічної служби.

Науковці спори у сфері публічної служби класифікують за низкою критеріїв: 1) залежно від змісту та обсягу оскарження

⁸³⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁸⁴⁰ Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. Верховна Рада України. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>

службових суб'єктивних прав (спори з приводу прав та обов'язків службовця; спори про законні інтереси службовця); 2) за інституційними особливостями (спори про державні гарантії (грошове забезпечення; належне забезпечення медичного обслуговування; обов'язкове соціальне страхування в установлених законодавством випадках; відшкодування збитків, пов'язаних зі здійсненням службових відряджень; забезпечення належних умов проживання для службовця, а також для членів його сім'ї; пенсійне забезпечення); спори про гарантії проходження публічної служби, що забезпечують належні умови виконання службовцем покладених на нього посадових обов'язків; спори про дисциплінарну відповідальність; спори про відшкодування шкоди; спори про дискримінацію; спори про неправомірну відмову у прийнятті на службу; спори з приводу кваліфікаційних оцінювань та атестації, а також їх результатів; спори про звільнення з публічної служби; спори з питань переведення або переміщення на іншу посаду; спори про результати випробовування при прийнятті на публічну службу; спори про зміну представником суб'єкта призначення існуючих умов службового контракту); 3) залежно від суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин (спори між громадянином, що проходить етап ухвалення на публічну службу, та суб'єктом призначення або його представником (до таких спорів належить необґрунтована відмова у прийнятті на публічну службу, зокрема з питань дискримінації тощо); спори між публічним службовцем та суб'єктом призначення або його представником, що виникають під час проходження публічної служби (спори можуть виникати з приводу надання державних гарантій та пільг, відшкодування заподіяної шкоди, результатів кваліфікаційних оцінювань тощо); спори між колишнім публічним службовцем і представником суб'єкта призначення (спори про звільнення з посади, зокрема спори про надання державних гарантій пенсійного та соціального забезпечення); спори між публічним службовцем (особою, яка раніше проходила публічну службу, або особою, яка поступає на публічну службу) та органом публічного управління (або відповідною посадовою особою) (спори про законність нормативних

та адміністративних актів у сфері публічної служби, зокрема актів індивідуальної дії)⁸⁴¹.

Потрібно зазначити, що до аналізованих категорій справ слід віднести також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, зокрема прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам^{842, 843}.

Спори з приводу виконання Державною фінансовою інспекцією України неосновних владних управлінських функцій доцільно визначати за загальним правилом – за змістом відносин⁸⁴⁴.

Спори, пов'язані з визначенням розміру суддівської винагороди та щомісячного довічного грошового утримання і їх виплатою, є такими, що пов'язані з проходженням та звільненням з публічної служби. А тому на них поширюється юрисдикція адміністративного суду. Якщо спір виник після звільнення публічного службовця з посади, однак пов'язаний з вирішенням питань, які стосуються його діяльності на публічній службі, він має розглядатися за правилами адміністративного судочинства, незважаючи на те, що спірні правовідносини фактично виникли після припинення публічної служби, а орган, в якому особа перебувала на цій службі, не здійснював щодо неї публічно-владні управлінські функції у спірних правовідносинах.

⁸⁴¹ Булгаков О. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 22 с.

⁸⁴² Муза О. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. Судова апеляція. № 1(14). 2009. С. 22–27.

⁸⁴³ Приклад: у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 р. (справа № 661/3699/16-ц) дійшла висновку, що вимоги про стягнення моральної шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, зокрема з вимогами про стягнення середнього заробітку за вимушений прогул за місцем проходження публічної служби, за затримку виплати такого заробітку, сум, пов'язаних з індексацією заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також недоотриманих сум заробітної плати мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства.

⁸⁴⁴ Приклад: відповідності до Ухвали Вищого адміністративного суду України від 10 листопада 2010 року, в ЄДРСР № 12493259, спори за позовами до Державної фінансової інспекції України про поновлення на посаді державного службовця слід відносити до підкатегорії спорів щодо звільнення з публічної служби.

Таку позицію висловила Великої Палати Верховного Суду в Постанові від 14 листопада 2018 року, справа 757/70264/17-ц⁸⁴⁵,⁸⁴⁶.

Є також і категорії справ, які і мають належати до спорів, пов'язаних із публічною службою, але насправді є іншими категоріями⁸⁴⁷. Ще одним прикладом є те, що навчання у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України є проходженням публічної служби (пункт 21 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»). Проте норми щодо отримання освіти в таких закладах є спеціальними стосовно загальних норм щодо отримання освіти, а тому з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ спори щодо стягнення вартості навчання у закладах Міністерства внутрішніх справ України потрібно відносити до спорів з приводу реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту (розділ 4 Класифікатора категорій адміністративних справ)⁸⁴⁸.

Отже, категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних із публічною службою; 2) категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку

⁸⁴⁵ Проблемні питання юрисдикції під час вирішення цивільних справ. *Судова влада України*. 2019. URL: https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/uzag19c9

⁸⁴⁶ Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

⁸⁴⁷ Приклад: Положення ст. 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції від 7 липня 2010 р.) щодо встановлення для суддів у відставці пільги у вигляді звільнення від оподаткування вихідної допомоги є спеціальним стосовно загальних положень щодо оподаткування, визначених Податковим кодексом України. У зв'язку з цим та з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджені Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р., спори, які виникли з приводу реалізацією цієї пільги, потрібно відносити до категорії «спори з приводу адміністрування податку з доходів фізичних осіб» (підпункт 8.3.2 Класифікатора категорій адміністративних справ).

⁸⁴⁸ Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. *Верховна Рада України*. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>

підкатегорій залежно від основної категорії ухвалення, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ, пов'язаних із публічною службою, є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають тривалу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та належати не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, є дещо характерологічною, адже побудована вона на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права, та предмета захисту, при цьому в більшості випадків ураховуються всі класифікаційні ознаки справи.

Найпоширенішою категорією адміністративних справ є справи щодо звільнення з публічної служби. Спори щодо звільнення з публічної служби мають конституційну, адміністративну та трудову юридичну природу, адже впливають з цих норм права. Ст. 43 Конституції України визначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом⁸⁴⁹.

При цьому відповідно статті 24 Європейської соціальної хартії всі працівники мають право на захист у разі звільнення⁸⁵⁰.

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013р. № 114 затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, відповідно до якого категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних

⁸⁴⁹ Конституція України.

⁸⁵⁰ Європейська соціальна хартія від 03.05.1996. Верховна Рада України : офіційний вебсайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062

справ) серед інших спорів включає зокрема спори щодо поновлення на службі, стягнення на користь особи несплачених коштів, які належало їй виплатити при звільненні зі служби (військової служби)⁸⁵¹.

Тобто звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою зі справ, пов'язаних із публічною службою, та включає в себе дві підкатегорії – поновлення на публічній службі в разі неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби.

Розглядаючи спори щодо звільнення публічних службовців, суди мають урахувати правову позицію Верховного Суду, яка полягає в тому, що під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин і коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі.

Як показує практика, однією з найпоширеніших підстав для поновлення на публічній службі працівників, звільнених у зв'язку зі вчиненням грубого дисциплінарного проступку, є недоведення відповідачем факту вчинення позивачем такого проступку.

Разом із тим однією з поширених підстав задоволення позову громадянина про поновлення на публічній службі є застосування до нього невинуватено суворого покарання за дисциплінарний проступок, яким є звільнення. Тобто судом установлюється, що громадянин дійсно вчинив проступок, однак не настільки грубий, щоб застосувати до нього найсуворіше дисциплінарне стягнення^{852, 853}.

⁸⁵¹ Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. Верховна Рада України : офіційний вебсайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>

⁸⁵² Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *ЛігаЗакон* : інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/187592_spori-povyazan-z-zvlnennyam-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu

⁸⁵³ Приклад: справа № 821/1180/18, у якій вирішувався спір між Головним управлінням Національної поліції в Херсонській області та працівником поліції щодо звільнення останнього. Підставою звільнення було невиконання працівником поліції наказу про спрямування для проходження стажування до ГУНП в Луганській області. Суди

Разом із цим, застосовуючи крайню міру дисциплінарного стягнення, відповідач мав належним чином обґрунтувати потребу застосування такої міри та неможливість застосування інших видів дисциплінарного стягнення. Колегія суддів зауважує, що невиконання наказу є суттєвим порушенням із боку позивача. Однак ураховуючи, що наказ про відрядження позивача для проходження стажування є протиправним, що мало бути, проте не було встановлено під час службового розслідування, колегія суддів погоджується з судом першої інстанції, що застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення у формі звільнення є надмірним^{854, 855}.

Іншою розповсюдженою підставою звільнення, щодо якого виникає чимало спорів, є звільнення особи внаслідок ліквідації чи реорганізації публічного органу та за скороченням штатів^{856, 857}.

Питання припинення публічної служби внаслідок ліквідації публічного органу нормами спеціальних законів не врегульовані. Тому з дотриманням вищенаведеного правила при розгляді справ вказаної категорії застосуванню підлягають норми Кодексу законів про працю України⁸⁵⁸.

Перетворення одного структурного підрозділу органу в інший, якщо повністю збігаються засади й мета створення, функції та завдання, порядок організації роботи, штатна чисельність, повноваження публічного службовця, не є зміною в організації виробництва і праці, а тому не може бути підставою для звільнення з публічної

встановили, що позивач не належав до категорії працівників поліції, які підлягають стажуванню, однак, незважаючи на це, апеляційний суд вирішив, що позивача звільнено правомірно. Верховний Суд, розглянувши вказану справу, зазначив у своїй постанові від 20.05.2019 р., що звільнення зі служби в поліції як вид стягнення є крайнім заходом дисциплінарного впливу.

⁸⁵⁴ Єдиний державний реєстр судових рішень : Офіційний веб-айт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

⁸⁵⁵ Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. ЛігаЗакон : інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analitics/187592_spori-povyazan-z-zvlennnyam-gromadyan-z-publchno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu

⁸⁵⁶ Там само.

⁸⁵⁷ Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13–10. Верховна Рада України. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10

⁸⁵⁸ Там само.

служби за п. 1 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України. Однак звільнення за цим пунктом чи зміна істотних умов праці не виключаються в разі перетворення одного структурного підрозділу органу в інший або при його перепрофілюванні, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату службовців, змінами у їх складі за посадами, спеціальностями, кваліфікацією, професіями тощо⁸⁵⁹.

У ч. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України визначено, що звільнення з підстав, зазначених у пунктах 1, 2 і 6 цієї статті, припускається, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу⁸⁶⁰.

Суди визнають звільнення незаконним і поновлюють громадянина на публічній службі, якщо буде встановлено, що такий особі керівництвом не пропонувались рівнозначні посади в разі їх наявності. Так, у Постанові від 15 травня 2019 року у справі № 479/432/16–а Верховний Суд зазначив, що судом апеляційної інстанції правильно встановлено, що відповідно до наявного в матеріалах справи штатного розпису відповідача на момент звільнення були наявні вакантні посади, які позивачці не були запропоновані, у зв'язку з чим визнав рішення апеляційного суду про поновлення на публічній службі законним^{861, 862, 863}.

⁸⁵⁹ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний вебсайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622>–

⁸⁶⁰ Кодекс законів про працю України.

⁸⁶¹ Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *ЛігаЗакон* : інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analitics/187592_spori-povyazan-z-zvlnnyam-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogogo-sudu

⁸⁶² Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

⁸⁶³ Слід зауважити, що Верховний Суд України в Постанові від 28 жовтня 2014 року у справі № 21–484а14 сформулював правову позицію, з якою погодився Верховний Суд у своїх постановках від 16 травня 2019 року у справі № 823/5361/15 та від 16 травня 2019 року у справі № 820/10744/15, за якою встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не виключає, а включає зобов'язання роботодавця (держави) з працевлаштування працівників ліквідованої установи. При цьому в разі незаконного звільнення працівника з роботи його порушене право має бути відновлене через поновлення його на посаді, з якої його було незаконно звільнено. Прикладом наведеної у вказаній Постанові позиції може бути ліквідація органів міліції та створення органів поліції, а також ліквідація державних інспекцій з питань праці та створення органів Держпраці, у зв'язку з чим було вивільнено велику кількість працівників.

Загалом розглядаючи справи про звільнення публічного службовця з посади у зв'язку з ліквідацією публічної установи, суди мають, по-перше, перевірити наявність чи відсутність факту ліквідації юридичної особи публічного права згідно з Конституцією України та чинним законодавством, по-друге – установити, чи вжито адміністрацією публічного органу всіх зусиль для переміщення або переведення публічного службовця чи іншого його працівлаштування, як це прямо передбачено частиною другою статті 40 КЗпП України⁸⁶⁴.

Після звільнення працівника між колишніми працівником і роботодавцем може виникнути спір щодо невчасного чи неповного розрахунку при звільненні (наприклад, вихідна допомога, компенсація за невикористану відпустку, оплата за час тимчасової непрацездатності тощо), який не підпадає під категорію спорів, передбачених ч. 2 ст. 233 Кодексу законів про працю (у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком)^{865, 866, 867}.

При цьому в таких справах суд не зобов'язаний із власної ініціативи залучати до участі у справі в ролі співвідповідача чи третьої особи без самостійних вимог орган, з яким позивач перебуває або перебував у службових відносинах, але який не ухвалював оскаржуване рішення, якщо не стоїть питання про вирішення питань про права, інтереси чи обов'язки такого органу⁸⁶⁸.

⁸⁶⁴ Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13–10. *Верховна Рада України*. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10

⁸⁶⁵ Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

⁸⁶⁶ Розрахунок при звільненні зі служби. *Закон і бізнес* : інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://zib.com.ua/ua/133792-osoblivosti_rozrahunku_pri_zvilenni_zi_sluzhbi_nagadav_vs.html

⁸⁶⁷ Кодекс законів про працю України.

⁸⁶⁸ **Приклад:** якщо у справі про незаконне звільнення публічного службовця суб'єктом владних повноважень, з яким особа не перебувала у службових відносинах, позивач не заявляє вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інших вимог, вирішення яких судом може вплинути на права, інтереси чи обов'язки органу, де працював позивач, підстав для обов'язкового залучення такого органу з ініціативи суду немає.

Потрібно також зазначити, що відповідно до статті 371 КАСУ негайно виконуються рішення суду про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць; поновлення на посаді у відносинах публічної служби

Таким чином, звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою зі справ, пов'язаних із публічною службою, та включає в себе дві підкатегорії – поновлення на публічній службі в разі неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби.

При вирішенні справ щодо звільнення з публічної служби варто враховувати насамперед норми спеціального законодавства, а якщо такі відсутні – загальні норми трудового законодавства.

Під час аналізу судової практики можна визначити, що поновлення на публічній службі в результаті звільнення внаслідок вчинення грубого дисциплінарного проступку реалізується через недостатнє доведення відповідачем (суб'єктом владних повноважень) факту вчинення публічним службовцем саме грубого дисциплінарного проступку.

Вищевикладене дозволяє таким чином схарактеризувати адміністративні справи, пов'язані з публічною службою:

- публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відбиває факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби реально втілюються завдання і функції держави;

- змістовне наповнення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що визначає їх загальну характеристику, включає в себе предмет службового спору, сторони адміністративного процесу (їх правовий та процесуальний статус), характерологічний класифікаційний поділ адміністративних справ, процесуальні особливості розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою;

– предмет службового спору поділяється на загальний, тобто право на публічну службу як високосоціальне та суспільно важливе благо, та спеціальний – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки, а також законність та обґрунтованість індивідуальних правових актів у сфері публічної служби. Предмет службового спору може мати як майновий (сплата грошових коштів), так і немайновий характер (відновлення на посаді тощо);

– сторонами публічно-службового спору є позивач (особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була публічним службовцем) і відповідач (суб'єкт владних повноважень, що є суб'єктом призначення або фактично роботодавцем публічного службовця);

– залежно від категорій справ відповідачами в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, є: 1) суб'єкт призначення – орган влади, що уповноважений призначати осіб на публічну службу (у справах ухвалення на публічну службу); 2) суб'єкт владних повноважень – роботодавець, правовий статус якого визначається нормами трудового та адміністративного права (у справах щодо проходження та звільнення з публічної служби);

– категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку під категорій залежно від основної категорії – змісту спірних правовідносин (прийняття, проходження чи припинення публічної служби);

– категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних із публічною службою; 2) категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії ухвалення, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ, пов'язаних із публічною службою, є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають тривалу дію, і тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та

належати не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права, та предмета захисту, при цьому в більшості випадків ураховуються всі класифікаційні ознаки справи;

- звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою зі справ, пов'язаних із публічною службою, та включає в себе дві під категорії – поновлення на публічній службі в разі неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби;

- при вирішенні справ про звільнення з публічної служби варто враховувати насамперед норми спеціального законодавства, а якщо такі відсутні – ураховувати загальні норми трудового законодавства. Під час аналізу судової практики можна визначити, що поновлення на публічній службі в результаті звільнення внаслідок вчинення грубого дисциплінарного проступку реалізується через недостатнє доведення відповідачем (суб'єктом владних повноважень) факту вчинення публічним службовцем саме грубого дисциплінарного проступку.

Отже, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються складним класифікаційним поділом залежно від предмета спору (загальним є право на публічну службу, спеціальним – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки), суб'єктного складу учасників (позивачем є особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була публічним службовцем; відповідачем є суб'єкт призначення або суб'єкт владних повноважень – роботодавець), змісту спірних правовідносин (прийняття, проходження та звільнення з публічної служби).

7.4.4. Процесуальні особливості адміністративного процесу у справах, пов'язаних із публічною службою

Справи, пов'язані з публічною службою, є досить частим явищем у сучасному адміністративному судочинстві в Україні. При цьому судова практика свідчить, що й нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних із публічною службою.

Останнім часом кількість спорів, які виникають у сфері публічної служби, значно зростає. Видається, на це є дві основні причини: по-перше, реформування органів публічної влади, що впливає на зміни в апараті службовців цих органів, і по-друге – відсутність єдиного розуміння публічної служби та публічного службовця, що призводить до неоднакового тлумачення на практиці. Щодо першої причини, то реформування в системі органів публічної влади є цілком виправданим і відповідає потребам розвитку самого суспільства. Зміни в системі та структурі органів публічної влади, які відбуваються через реорганізацію органу публічного управління (злиття, приєднання, поділ, перетворення), ліквідацію органу, супроводжуються зміною внутрішньої структури органу, переданням повноважень і функцій новоутвореним органам чи підрозділам, а такі реформи стосуються службового корпусу відповідних органів – публічних службовців. Наслідком може бути скорочення чисельності й звільнення публічних службовців або переведення на інші посади (наприклад, ч. 5 ст. 22 Закону України «Про державну службу» передбачає переведення на рівнозначну або нижчу (за згодою) посаду в державному органі, якому передають такі повноваження і функції). Ці процеси відбуваються доволі складно й можуть супроводжуватися конфліктами, які часто набувають форми публічно-службових спорів, що вирішуються в адміністративних судах.

Така причина полягає в не завжди системному підході у правовому регулюванні питань публічної служби. Певну складність додає

відсутність єдиного розуміння поняття «публічна служба» в теорії й законодавстві. Це поняття використовується лише в Кодексі адміністративного судочинства України й визначено його через окремі види службової діяльності, які не завжди можна схарактеризувати як різновиди професійної діяльності. Основними складовими публічної служби є державна служба і служба в органах місцевого самоврядування, проте донині не ухвалено нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Усе це впливає на складність справ, які розглядають в усіх судових інстанціях, зокрема й у Верховному Суді⁸⁶⁹.

У розгляді справ, пов'язаних із публічною службою, часто виникають порушення прав, свобод і законних інтересів сторін, і тому процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, вимагають ґрунтовного дослідження.

Для звернення до суду у справах про ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. З огляду на те, що досить велика кількість спорів вказаної категорії закінчуються поверненням позовної заяви або залишенням її без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, слід мати на увазі, що строк для звернення до суду у цій категорії спорів встановлено в один місяць – на відміну від загального строку, який становить шість місяців. При цьому вказаний строк починає відраховуватись з дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав. Тобто початок перебігу строку визначається виходячи не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й об'єктивної можливості цієї особи знати про ці факти. Наприклад, невидання наказу про звільнення та неознайомлення з його змістом не є перешкодою для своєчасного звернення до суду, якщо особі було видано трудову книжку. У разі пропущення вказаного строку, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом неповажними, позовну заяву спочатку буде

⁸⁶⁹ Янюк Н. Особливості розгляду публічно-службових спорів адміністративними судами. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2019. Вип. 69. С. 90–98.

залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними^{870, 871}.

⁸⁷⁰ Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *ЛігаЗакон* : інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analitics/187592_spori-povyazan-z-zvlnenniyam-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu

⁸⁷¹ Приклад: Постанова Верховного Суду від 08 травня 2019 року у справі № 805/4226/17-а, у якій ОСОБА_2 звернулася до суду з позовом до Головного управління Національної поліції в Донецькій області, в якому просила: визнати незаконними та скасувати накази ГУ НП в Донецькій області від 24 липня 2017 року № 1351 «Про порушення службової дисципліни працівником Дружківського відділення поліції Краматорського ВП ГУ НП в Донецькій області та заходи реагування» та № 355 о/с «По особовому складу», поновити позивача на посаді оперуповноваженого сектору кримінальної поліції Дружківського відділення поліції Краматорського ВП ГУ НП в Донецькій області, стягнути з відповідача на користь позивача всі види грошового забезпечення за час вимушеного прогулу. Ухвалою Донецького окружного адміністративного суду від 21 грудня 2017 року, залишено без змін постановою Донецького апеляційного адміністративного суду від 13 лютого 2018 року, позовну заяву на підставі частини третьої статті 123 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції, чинній з 15 грудня 2017 року; залишено без розгляду у зв'язку з пропуском позивачем строку звернення до суду, встановленого частиною третьою статті 99 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення із позовною заявою). Не погодившись з ухваленими у справі судовими рішеннями, позивач звернувся до Верховного Суду з касаційною скаргою, в якій, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального та процесуального права, просив рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасувати, а справу направити до суду першої інстанції для продовження розгляду або на новий розгляд. ГУ НП у Донецькій області скористалося своїм правом та надіслало до суду відзив на касаційну скаргу, в якому, посилаючись на встановлені обставини та висновки оскаржуваних судових рішень, зазначило, що рішення судів першої та апеляційної інстанції ухвалені з дотриманням норм матеріального та процесуального права, у зв'язку з чим просило відмовити в задоволенні касаційної скарги, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій залишити без змін. Заслухавши суддю-доповідача, переглянувши судове рішення апеляційної інстанції в межах доводів і вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи, перевіривши правильність застосування судом норм матеріального та процесуального права, колегія суддів дійшла висновку про залишення касаційної скарги без задоволення. Відповідно Верховний Суд погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, ураховуючи, що у справі, яка розглядається, позивач як під час звернення до суду, так і в апеляційній та касаційній скаргах не наводить будь-яких обставин і не надає належних і допустимих доказів, які б свідчили про об'єктивну неможливість вчасного звернення до суду з цим позовом. Верховний Суд також критично оцінює доводи скаржника, наведені в касаційній скарзі, та наголошує на тому, що невидання наказу про звільнення не є перешкодою для своєчасного звернення до суду з таким позовом.

Отже, суди попередніх інстанцій дійшли правильного висновку про відсутність підстав для поновлення строку звернення до суду та про наявність підстав для залишення без розгляду позовної заяви ОСОБИ_2. Потрібно зауважити на тому, що інститут строків у адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності в публічно-правових відносинах та стимулює суд і учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Строки звернення до адміністративного суду з позовом обмежують час, упродовж якого такі правовідносини вважаються спірними. Після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням

Таким чином, для звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо ухвалення, проходження чи звільнення з публічної служби особі надано місячний строк (коли особа об'єктивно мала можливість дізнатися про порушення своїх прав), відповідно цей строк із позиції законодавця є неупереджено достатнім для захисту прав, свобод та законних інтересів публічного службовця; однак, ураховуючи те, що велика кількість позовів публічних службовців повертаються або залишаються без розгляду через пропуск строку звернення до адміністративного суду, потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо ухвалення, проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці).

Відповідно до КАСУ адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАСУ, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Порядок розгляду адміністративних справ залежить від категорій цих справ, які визначаються у КАСУ.

Відповідно до ч. 4 ст. 257 КАСУ, за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАСУ; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, із мотивів суспільної потреби;

спору, відносини стають стабільними. При цьому строк в один місяць визнано законодавцем достатнім для того, щоб у справах цієї категорії особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи чи інтереси, визначилася, чи звертатиметься вона до суду з позовом за їх захистом.

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Суд має відмовити в розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження або постановити ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, якщо після ухвалення судом до розгляду заяви позивача про збільшення розміру позовних вимог або зміну предмета позову справа підпадає під дію частини четвертої цієї статті. Тобто в КАСУ встановлено перелік справ, які розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження: зокрема відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 12 КАСУ це справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Така категорія справ теоретично може належати до адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, однак у вітчизняній практиці такі справи є нечастим явищем.

При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Справами незначної складності є справи щодо, зокрема, ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Тобто справа, пов'язана з публічною службою, є малозначною справою або ж справою незначної складності. Адміністративна

справа незначної складності (малозначна справа) – це така справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного й усебічного встановлення її обставин.

До переваг інституту спрощеного провадження, беззаперечно, можна віднести скорочення строків розгляду типових і суто формальних справ, зменшення навантаження на суддівський корпус, що є передумовою для здійснення більш якісного й ефективного правосуддя, а також зменшення затримок і черг безпосередньо у приміщеннях судів⁸⁷².

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, за своєю юридично-процесуальною природою є справами незначної складності або малозначними справами, які розглядаються в порядку спрощеного провадження з метою швидкого розгляду цієї категорії адміністративних справ.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяті днів від дня відкриття провадження у справі.

Відповідно до КАСУ розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, установленими КАСУ для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у КАСУ. Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Підготовче засідання в розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не здійснюється.

Відкриття скороченого провадження є однією з перших стадій в адміністративному судочинстві. Загальна характеристика першої стадії – відкриття провадження в адміністративній справі – полягає в тому, що адміністративний суд розглядає справи не інакше як за відповідним зверненням, письмовою позовною заявою.

⁸⁷² Спрощене провадження в адмінсправах: дві сторони нововведення. *Правова група «Побережнюк і партнери»*: веб-сайт. 2018. URL: <http://p-partners.com/articles/sproshchene-provadhennya-v-adminspravakh-dvi-storoni-novovvedennya/>

Тобто відкриття скороченого провадження починається з учинення зацікавленою особою певних процесуальних дій із подання адміністративного позову⁸⁷³.

Як указує Д. Кузнєцов, відкриття скороченого провадження – це стадія адміністративного процесу, на якій суддя адміністративного суду вирішує питання про відкриття провадження у справі в адміністративному суді першої інстанції, перевіряє в заявника наявність права на звернення до суду в порядку скороченого провадження й дотримання встановленого порядку реалізації цього права. Процесуальна діяльність адміністративного суду з відкриття скороченого провадження у справі в суді першої інстанції має велике значення для забезпечення права особи на судовий захист і реалізації всього комплексу завдань і цілей адміністративного судочинства. Саме на цій стадії вирішується питання про наявність умов, з якими закон пов'язує саму можливість виникнення скороченого провадження в суді щодо розгляду та вирішення по суті конкретної адміністративної справи. Саме на стадії відкриття скороченого провадження визначаються передумови реалізації права особи на судовий захисті, з'ясовується наявність підстав і встановлюється порядок реалізації такого права. Питання про відкриття скороченого провадження у справі вирішується суддею одноособово. Значення дії суду щодо відкриття провадження у справі має надзвичайно важливе значення, оскільки саме з цього моменту діють матеріально-правові наслідки, що впливають із порушення адміністративної справи. Ухвала про відкриття скороченого провадження у справі, як правило, не може бути об'єктом апеляційного оскарження⁸⁷⁴.

Таким чином, розгляд адміністративної справи, пов'язаної з публічної служби, розпочинається з відкриття першого судового засідання в порядку скороченого провадження, що здійснюється через ухвалення одноосібно суддею відповідної процесуальної ухвали, при цьому підготовче засідання не здійснюється.

⁸⁷³ Кузнєцов Д. Загальна характеристика стадії відкриття скороченого провадження. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 4. С. 225–230.

⁸⁷⁴ Там само.

Щодо особливостей подання заяв по суті справи у спрощеному позовному провадженні, відповідно до ст. 261 КАСУ, відзив подається упродовж п'ятнадцяти днів від дня вручення відповідачу ухвали про відкриття провадження у справі. Позивач має право подати до суду відповідь на відзив, а відповідач – заперечення упродовж строків, установлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі. Треті особи мають право подати пояснення щодо позову у строк, установлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, а щодо відгуку – упродовж десяти днів від дня його отримання.

Перше судове засідання у справі здійснюється не пізніше тридцяти днів від дня відкриття провадження у справі. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для подання відповіді на відгук та (або) заперечення, якщо вони не подані до першого судового засідання з поважних причин.

Суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи здійснюється в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін. Клопотання про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін відповідач має подати в строк для подання відзиву, а позивач – разом із позовом або не пізніше п'яти днів від дня отримання відзиву.

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, можна розглядати з повідомленням сторін (про що сторони заявляють клопотанням), а в більшості випадків – без повідомлення сторін за наявними матеріалами справи, оскільки основними доказами в таких категоріях справ є письмові докази.

При цьому суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін: 1) у випадках, визначених статтею 263 КАСУ; 2) якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи. Відповідно до ст. 263 КАСУ суд розглядає за правилами

спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців; 4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію. Такі справи суд розглядає у строк не більше тридцяти днів від дня відкриття провадження у справі, а заявами по суті справи є позов і відгук⁸⁷⁵.

Більшість практиків вважають, що наявність у суду права відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи за його присутністю можна розцінити як порушення гарантованого європейськими інституціями права особи на справедливий і публічний розгляд його справи. Адже трапляються випадки, коли суди безпідставно відмовляють у задоволенні клопотання сторони про участь у засіданні на підставі того, що заявник не навів належних обґрунтувань і не додав жодних доказів щодо потреби розгляду справи з повідомленням (викликом) осіб. Судові рішення такого характеру є неправомірними, адже на учасника справи законодавством не покладається обов'язок доведення потреби судового розгляду з її

⁸⁷⁵ Кодекс адміністративного судочинства України.

участю, а тому вимога суду щодо надання підтверджувальних доказів є грубим порушенням норм процесуального права⁸⁷⁶.

Таким чином, практики переконані, що наявність широкого переліку підстав для відмови в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін негативно впливає на дотримання принципів справедливого, об'єктивного та публічного розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, та може призвести до ухвалення суддею неправомірного рішення щодо захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця.

При цьому суд не зобов'язаний із власної ініціативи залучати до участі у справі в ролі співвідповідача чи третьої особи без самостійних вимог орган, з яким позивач перебуває або перебував у службових відносинах, але який не ухвалював оскаржуване рішення, якщо не стоїть питання про вирішення питань про права, інтереси чи обов'язки такого органу. Наприклад, якщо у справі про незаконне звільнення публічного службовця суб'єктом владних повноважень, з яким особа не перебувала у службових відносинах, позивач не заявляє вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інших вимог, вирішення яких судом може вплинути на права, інтереси чи обов'язки органу, де працював позивач, підстав для обов'язкового залучення такого органу з ініціативи суду немає⁸⁷⁷.

У розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази й письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а в разі розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не здійснюються⁸⁷⁸.

У справах щодо ухвалення на публічну службу, її проходження та звільнення з неї обов'язок щодо доказування правомірності

⁸⁷⁶ Спрощене провадження в адмінсправах: дві сторони нововведення. *Правова група «Побережнюк і партнери»* : вебсайт. 2018. URL: <http://p-partners.com/articles/sproshchene-provadžhennya-v-adminspravakh-dvi-storoni-novovvedennya/>

⁸⁷⁷ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622->

⁸⁷⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача⁸⁷⁹.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення. Судове рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України. За змістом частини першої статті 14 КАС України судові рішення, якими закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюються іменем України. Закінченням розгляду справи в розумінні цієї норми права є вирішення спору по суті судом першої, апеляційної або касаційної інстанції, зокрема ухвалення постанови щодо частини позовних вимог відповідно до частини першої статті 164 КАС України, ухвалення додаткового судового рішення (стаття 168 КАС України) або в разі, якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов (частина четверта статті 121 КАС України), та вирішення вимоги апеляційної та касаційної скарг. Ці рішення ухвалюються іменем України^{880, 881}.

Рішення судів усіх інстанцій незалежно від виду провадження має бути гранично повним, зрозумілим, чітким, обов'язково містити вступну, описову, мотивувальну й резолютивну частини з дотриманням зазначеної послідовності. Зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні змісту рішення. Чіткість викладення передбачає зокрема, що: терміни, вжиті в судовому рішенні, відповідають тому змісту, який вони мають за законодавством України; такі терміни чітко співналежать з поняттями, які вони позначають; текст правової норми, застосованої судом, відтворюється без перефразовування, і при цьому зрозуміло, де наводиться правова норма, а де суд дає своє тлумачення її

⁸⁷⁹ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у справах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622> –

⁸⁸⁰ Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13#Text>

⁸⁸¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

змісту. Судове рішення не має містити положень, які б суперечили або виключали одне одного, ускладнювали чи унеможливлювали його виконання. Суди мають ураховувати, що рішення не має містити зайвої деталізації (викладення змісту ухвал суду про рух справи або ухвал, постановлених у судовому засіданні, іншої інформації тощо), яка не має правового значення для вирішення справи⁸⁸².

За змістом статті 159 КАС України судове рішення має бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права з урахуванням юридичної сили правового акта в ієрархії національного законодавства, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), принципів верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені під час судового розгляду справи (у судовому засіданні, у порядку скороченого чи письмового провадження) з урахуванням вимог статті 70 КАС України щодо належності та допустимості доказів або обставин, які не підлягають доказуванню, та висновки суду про встановлені обставини і правові наслідки є вичерпними⁸⁸³.

У розгляді справ щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби суд має перевірити рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта влади повноважень на відповідність їх вимогам, що викладені у ч. 3 ст. 2 КАС України. Порухення встановленої законодавством процедури ухвалення рішення може бути підставою для скасування цього рішення, якщо таке порушення вплинуло або могло вплинути на його правильність⁸⁸⁴.

У разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд має

⁸⁸² Про судове рішення в адміністративній справі: Там само.

⁸⁸³ Про судове рішення в адміністративній справі: Там само.

⁸⁸⁴ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний вебсайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622> –

зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень. При цьому суди мають на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту порушеного права – визнання спірного акта нечинним і скасування такого акта – є помилковим. Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту ухвалення такого акта. Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом від моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після ухвалення такого акта. Визнаючи протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремі положення, суд має зазначити дату, номер рішення, найменування органу, який видав рішення, або його окремі пункт, абзац, частину, які визнано протиправними. У разі визнання судом неправомірними дій чи бездіяльності відповідача суд може зобов'язати його вчинити чи утриматися від учинення певних дій у спосіб, визначений чинним законодавством, яким може бути захищено/відновлено порушене право. Задовольняючи позовні вимоги про поновлення на публічній службі, суд має визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень повністю або частково та скасувати акт індивідуальної дії повністю або ту його частину, яка стосується позивача, з моменту ухвалення акта та обов'язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді^{885, 886}.

⁸⁸⁵ Про судові рішення в адміністративній справі: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13#Text>

⁸⁸⁶ Приклад: Справа № 822/3770/17, у якій ОСОБА_1 звернулася до Хмельницького окружного адміністративного суду з позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області, в якому просить визнати протиправними дії Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області щодо фактичної відмови листом від 23 серпня 2017 року № 9–71–14 прийняти ОСОБУ_1 на публічну службу в порядку поворотного ухвалення на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області; зобов'язати Шепетівське об'єднане управління Пенсійного фонду України Хмельницької області з дня набрання законної сили рішенням суду у цій справі укласти з ОСОБА_1 трудовий договір та ухвалити

Судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, 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, а у випадках, установлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами. При цьому негайно виконуються рішення суду про присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць; присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць; поновлення на посаді у відносинах публічної служби.

Отже, судові рішення в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, ухвалюється через урахування судом усіх фактичних даних у справі, основу яких складають письмові докази, та виконується негайно з метою врегулювання правовідносин у сфері публічної служби та відновлення захищеного правового статусу публічного службовця.

Отже, можна визначити такі процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою: 1) справа, пов'язана з публічною службою, є малозначною

ОСОБА_1 на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області; стягнути з Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області на користь ОСОБА_1 середній заробіток за час вимушеного прогулу з 14 серпня 2017 року по 26 грудня 2017 року в розмірі 15489,98 грн. Суд, заслухавши пояснення сторін, дослідивши матеріали справи робить висновок, що позов підлягає задоволенню частково. Суд вважає, що позовні вимоги про визнання протиправними дій Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області щодо фактичної відмови листом від 23 серпня 2017 року № 9–71–14 ухвалені ОСОБА_1 на публічну службу в порядку поворотного ухвалення на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області від 23 серпня 2017 року № 9–71–14, яким ОСОБА_1 відмовлено у ухваленні на публічну службу в порядку поворотного ухвалення на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області.

справою або ж справою незначної складності; 2) справа, пов'язана з публічною службою, розглядається в більшості випадків у порядку спрощеного позовного провадження, що дозволяє скоротити строк її розгляду та загалом зменшити навантаження на всю систему адміністративних судів; 3) суд розглядає справу, пов'язану з публічною службою, без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (оскільки основними доказами в таких категоріях справ є письмові докази), при цьому сторона має право подати клопотання про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін; 4) суд має право відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи за його присутністю, що може стати порушенням прав сторони як учасника процесу в разі необґрунтованої відмови суду; 5) судові рішення у справах, пов'язаних із публічною службою, виконуються негайно.

7.4.5. Докази й доказування в адміністративному процесі, пов'язаному з публічною службою

Проблеми доказування в адміністративному судочинстві є важливим питанням як у теорії, так і на практиці. Усебічне та повне дослідження доказів, на підставі яких буде винесено судові рішення, може здійснитися лише при використанні всіх можливих засобів доказування в суді. Спираючись на наукові думки А. Комзюка, В. Бевзенка та Р. Мельника, В. Резніченко зробив такі узагальнення про ознаки доказів: докази – це будь-які фактичні ці, на підставі яких уповноважений суб'єкт установлює наявність або відсутність оспорюваних обставин; докази як відомості про факти становлять собою відбиття реальних фактів, є їх відтворенням, яке дозволяє судити про властивість цих фактів уже після того, як вони стали надбанням минулого; докази можуть бути представлені в різній формі. Так, фактичні ці, що мають значення для правильного вирішення справи, можуть бути отримані (встановлені) уповноваженим суб'єктом на підставі показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів; докази отримуються у встановленій процесу-

альним законом формі. Недотримання (порушення) форми отримання доказів зумовлює те, що вони при вирішенні уповноваженим суб'єктом розгляду справи до уваги братись не будуть; докази, які використовують для ухвалення об'єктивного, повного та законного рішення у справі про адміністративне правопорушення, мають відповідати певним вимогам, тобто докази мають бути належними та допустимими; жоден доказ, який містить інформацію про предмет доказування, не має для уповноваженого суб'єкта наперед встановленої сили^{887, 888}. Відповідно докази – це певні юридичні факти, які стають відомі для обставин справи за допомогою засобів доказування під час процесу доказування.

Предметом доказів у справах, пов'язаних із публічною службою, є відносини з приводу ухвалення, проходження та припинення публічної служби публічного службовця, який має спеціальний адміністративно-правовий статус і виконував владно-управлінські функції.

Спори з приводу ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до малозначних справ, і тому відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження, адже справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються незначним використанням засобів доказів, бо здійснюються в порядку спрощеного позовного провадження, у більшості випадків не використовуючи показання сторін як засіб доказів. У більшості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, основним джерелом доказів є саме документи, адже адміністративні відносини мають здійснюватися відповідно до другого типу правового регулювання, а саме зобов'язання регламентувати правові дії публічних службовців, які оформлюються в письмовій чи електронній документальній формі, що і є найпоширенішим джерелом доказів в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою.

⁸⁸⁷ Комзюк А., Бевзенко В., Мельник Р. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

⁸⁸⁸ Резніченко В. Дослідження поняття докази в справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам національної поліції. *Наукові записки Центрально-українського держ. ун-ту ім. Володимира Винниченка. Серія: право*. 2018. Вип. 5. С. 72–76.

Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду. Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви. Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, мають подати суду докази разом із поданням відгуку або письмових пояснень третьої особи. Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи має про це письмово повідомити суд і зазначити: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано в зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. Кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги й заперечення⁸⁸⁹, при цьому у справах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї обов'язок щодо доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача^{890, 891, 892}.

Значення цієї позиції полягає в тому, що обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності поширено не лише на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень дій чи бездіяльності, а й на інші адміністративні справи про протиправ-

⁸⁸⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

⁸⁹⁰ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622>

⁸⁹¹ Кучер Т. Теорія доведення у цивілістичному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 509 с.

⁸⁹² Цю правову позицію майже дослівно взято з Постанови Верховного Суду України від 13 березня 2007 року у справі за позовом Є. Жовтяка до Президента України про скасування Указу Президента України від 24 травня 2006 р. № 434/2006 «Про звільнення Є. Жовтяка з посади голови Київської обласної державної адміністрації» та поновлення на посаді: «Ч. 2 ст. 71 КАС України визначено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дій чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Відповідно обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача і у справах про поновлення на публічній службі».

ність його рішень, дій чи бездіяльність, зокрема спори з відносин публічної служби^{893, 894, 895}.

Тобто у справах, пов'язаних із публічною службою, обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який мусить довести суду, що владна діяльність з приводу ухвалення, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства.

Як і в будь-якому адміністративному провадженні, у справах, пов'язаних із публічною службою, суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Жодні докази не мають для суду наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів)⁸⁹⁶.

⁸⁹³ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ*. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622->

⁸⁹⁴ Кучер Т. Теорія доведення у цивільному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 509 с.

⁸⁹⁵ Приклад: Справи, що підтверджує обов'язок відповідача подавати належні та допустимі докази є справа № 821/761/17, у якій у травні 2017 року ОСОБА_1 звернувся до суду з позовом до Генеральної прокуратури України в якому просив суд: визнати протиправним та скасувати наказ Генерального прокурора України від 10 квітня 2017 року № 62 к про звільнення ОСОБА_1; поновити ОСОБА_1 на посаді керівника Херсонської місцевої прокуратури Херсонської обл. Херсонський окружний адміністративний суд постановою від 7 червня 2017 р. позов задовольнив повністю. Одеський апеляційний адміністративний суд постановою від 4 жовтня 2017 р. постанову Херсонського окружного адміністративного суду від 7 червня 2017 р. скасував та ухвалив нову, якою в задоволенні позову відмовив. У касаційній скарзі позивач, посилаючись на порушення судом апеляційної інстанції норм матеріального права, просить скасувати його рішення та залишити в силі рішення суду першої інстанції. Верховний Суд установив, що касаційна скарга підлягає до задоволення з таких підстав, що відповідач належними та допустимими доказами не довів факт подання позивачем 06 квітня 2017 року заяви про звільнення за власним бажанням та не спростував твердження ОСОБА_1 про складання ним цієї заяви задовго до дня звільнення та відсутність наміру достроково припинити повноваження на адміністративній посаді Верховний Суд погоджується з висновком суду першої інстанції про наявність правових підстав для задоволення позовних вимог.

⁸⁹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України.

При цьому ініціатива подання доказів усе ж відходить від сторін, які для захисту своїх інтересів мають обґрунтувати свої вимоги та заперечення^{897, 898}.

⁸⁹⁷ Приклад: Справа, у якій позивач, ОСОБА_1, звернулася до Харківського окружного адміністративного суду з позовною заявою до Голови Введенської селищної ради Чугуївського району Харківської області, в якому просить зобов'язати відповідача направити повторно запит до Національного агентства з питань запобігання корупції запит про перевірку відомостей щодо ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, РНОКП НОМЕР_1, яка претендує на зайняття відповідної посади, за формою, яку затверджує Кабінет Міністрів України. Позовні вимоги мотивовані тим, що 20 грудня 2017 р. на 27 черговій сесії Введенської селищної ради Чугуївського району Харківської області більшістю голосів складу депутатського корпусу ОСОБА_1 була обрана секретарем Введенської селищної ради. У зв'язку з тим, що відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції» посада секретаря селищної ради відноситься до переліку посад з підвищеним корупційним ризиком, Головою Введенської селищної ради ОСОБА_3 було ініційовано перевірку відомостей стосовно ОСОБА_1 як особи, яка претендує на зайняття посади з підвищеним корупційним ризиком. 16 січня 2018 року Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції залишено без розгляду запит про проведення спеціальної перевірки відомостей відносно ОСОБА_1 у зв'язку з відсутністю декларації ОСОБА_1 як кандидата на посаду секретаря Введенської селищної ради Чугуївського району Харківської області за 2016 рік згідно з частиною першою ст. 45 Закону за формою, що визначається Національним агентством з питання запобігання корупції. Таким чином, бездіяльність Голови Введенської селищної ради ОСОБА_3, яка виражається в неспрямовані запитів з метою перевірки відомостей стосовно ОСОБА_1 як особи, яка претендує на зайняття посади з підвищеним корупційним ризиком. За результатами отриманих довідок про результати проведення спеціальної перевірки Позивача встановлено, що претендент не подав вчасно до уповноваженого на перевірку органу один із необхідних документів, а саме декларацію про майновий стан, і тому йому було відмовлено у призначенні на посаду. Окрім цього суд вважає за потрібне зазначити, що вимога про повторне спрямування повідомлення про перевірку відомостей не передбачена жодним нормативним документом. З урахуванням вищевикладеного, повно і всебічно з'ясувавши обставини, які мають значення для правильного вирішення справи, оцінюючи наявні в справі докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні щодо належності, допустимості та достовірності кожного доказу окремо, а також достатності та взаємного зв'язку доказів у їх сукупності, як того вимагає процесуальне законодавство, проаналізувавши норми матеріального права, які належить застосувати до спірних правовідносини, суд вважає позовні вимоги такими, що не підлягають задоволенню.

⁸⁹⁸ Приклад: Справа, у якій до Черкаського окружного адміністративного суду звернулася ОСОБА_1 з позовом до Головного управління Держгеокадастру в Черкаській області, в якому просить визнати протиправним та скасувати рішення конкурсної комісії відповідача від 23.10.2018 про визнання переможцем конкурсу та призначення на вакантну посаду державного кадастрового реєстратора відділу в Чорнобаївському районі ГУ Держгеокадастру у Черкаській області – ОСОБИ_4. На обґрунтування позову вказано, що під час проведення конкурсу на вакантну посаду державного кадастрового реєстратора відділу в Чорнобаївському районі ГУ Держгеокадастру в Черкаській області конкурсною комісією допущено порушення порядку проведення такого конкурсу, що призвело до порушення прав позивача, оскільки потягло за собою неправильне визначення та подальше призначення на посаду переможця такого конкурсу. Позивач, звертаючись до суду з таким позовом для захисту своїх порушених прав та потреби визнання протиправним і скасувати рішення конкурсної комісії відповідача від 23.10.2018 про визнання

Варто зауважити, що суд може оцінити лише ті докази, які будуть у матеріалах справи, тобто в інтересах публічного службовця (кандидата на публічну службу) – надати якнайбільше доказів, що змогли б стати основою об'єктивного, повного, справедливого й законного судового рішення. Найчастіше таке умовне зобов'язання у формі активної ініціативи щодо подання доказів позивачем виникає в таких категоріях адміністративних справ, як ухвалення на публічну службу, адже в таких правовідносинах позивач не має статусу публічного службовця, а лише є кандидатом на публічну службу.

Вищевикладене дозволяє вважати, що:

- докази – це певні юридичні факти, які стають відомі для обставин справи за допомогою засобів доказування під час процесу доказування. Предметом доказування у справах, пов'язаних із публічною службою, є обставини з приводу ухвалення, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), який має (набуває) спеціальний адміністративно-правовий статус;

- справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються незначним використанням засобів доказів, адже здійснюються

переможцем конкурсу та призначення на вакантну посаду державного кадастрового реєстратора відділу в Чорнобаївському районі ГУ Держгеокадастру у Черкаській області ОСОБИ_4, вказує, що конкурс на зайняття вакантної посади державної служби було проведено з порушенням принципів, законності, недискримінації, доброчесності та ефективного і справедливого процесу відбору.

Однак суд вважає, що безпідставним є твердження позивача, що за результатами співбесіди остання на цьому етапі з 2-х можливих балів отримала 2,3 бали, що є порушенням порядку нарахування балів відповідно п. 52 Порядку, оскільки середня сума балів – 2,3 – є загальною сумою балів окремих двох вимог – «якісного виконання поставлених завдань» (1 бал) та «особистісних компетенцій» (1,3 бали), які включав у себе етап «співбесіда». Не заслуговують також на увагу суду твердження позивача, що надання переваг іншому кандидату мало місце у зв'язку з тією обставиною, що він є інвалідом II групи, оскільки згідно з особовою картою державного службовця, яка додана до матеріалів справи та подавалася ОСОБОЮ_1 для участі в конкурсі на заміщення вакантної посади, а саме відповідно до пункту 15.1 про наявність пільг вказано: «пільг не маю». Також суд доходить висновку, що здійснення відео- або аудіофіксації процедури проведення конкурсу може мати місце за рішенням відповідної комісії. Натомість під час проведення 23.10.2018 конкурсу комісією Головного управління Держгеокадастру в Черкаській області відповідного рішення не приймалося. Відтак під час розгляду справи судом не встановлено, що конкурсною комісією допущено порушення порядку проведення такого конкурсу, що призвело до порушення прав позивача, оскільки потягнуло за собою неправильне визначення й подальше призначення на посаду переможця такого конкурсу. Підсумовуючи вищевикладене й оцінюючи надані докази в сукупності, суд вважає, що позовні вимоги позивача задоволенню не підлягають.

в порядку спрощеного позовного провадження, у більшості випадків не використовуючи показання сторін як засіб доказів. У більшості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, основним джерелом доказів є саме документи, адже адміністративні відносини мають здійснюватися відповідно до другого типу правового регулювання, а саме зобов'язання регламентувати правові дії публічних службовців, які оформлюються в письмовій чи електронній документальній формі, що і є найпоширенішим джерелом доказів адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою;

- у справах, пов'язаних із публічною службою, обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який має довести суду, що владна діяльність з приводу ухвалення, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства;

- суд може оцінити лише ті докази, які будуть у матеріалах справи, тобто в інтересах публічного службовця (кандидата на публічну службу) – надати якнайбільше доказів, що змогли б стати основою об'єктивного, повного, справедливого та законного судового рішення. Найчастіше таке умовне зобов'язання у формі активної ініціативи щодо подання доказів позивачем виникає в таких категоріях адміністративних справ, як ухвалення на публічну службу, адже в таких правовідносинах позивач не має статусу публічного службовця, а лише є кандидатом на публічну службу.

Отже, доказування у справах, пов'язаних із публічною службою, має такі загальні аспекти: 1) предметом доказування у таких справах є обставини з приводу ухвалення, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), що підтверджують вимоги або заперечення учасників справи і мають значення для справи; 2) більшість справ, пов'язаних із публічною службою, ґрунтуються на документах як основних джерелах доказів, тому їх особливістю є незначне використання засобів доказування, адже такі провадження здійснюються в порядку спрощеного позовного провадження, і тому в більшості випадків не

використовується показання сторін як засіб доказів; 3) в означених справах обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який має довести суду, що владна діяльність з приводу ухвалення, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства.

7.4.6. Європейський досвід адміністративного процесу у справах пов'язаних із публічною службою

Окремою проблемою тлумачення статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є її застосування щодо позовів державних службовців. Спочатку Європейський суд зайняв позицію, що спори щодо найму, проходження по службі та звільнення державних службовців, як правило, не потрапляють у сферу дії цієї статті. Однак ЄСПЛ застосовував статтю 6 у справах, де спір стосувався «економічного права в чистому вигляді», такого як оплата праці чи виплата пенсії, або принаймні права економічного по суті^{899, 900}.

У рішенні, ухваленому в Страсбурзі 8 грудня 1999 року у справі «Пеллегрін проти Франції» (Pellegrin v. France), Європейський суд з прав людини постановив, що пункт 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини (право на розгляд упродовж розумного строку) не застосовується до цієї справи. Справа полягала в тому, що Жилія Пеллегріна було ухвалено на роботу за контрактом радником із технічних питань міністра економіки, планування і торгівлі Екваторіальної Гвінеї. Як керівник проєкту, він відповідав за розробку державного інвестиційного бюджету на 1990 рік і мав брати участь у підготовці трирічного плану та трирічної програми державного інвестування спільно з державними службовцями Гвінеї та міжнародними організаціями. Пізніше він оскаржив рішення міністра

⁸⁹⁹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁹⁰⁰ Давидчук О. Європейська Конвенція з прав людини та цивільне право. Центр суд-дівських студій : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.judges.org.ua/seminar21-7.htm>

з питань співробітництва та розвитку Франції не укладати з ним нового контракту на роботу за кордоном радником з технічних питань на тій підставі, що після медичного огляду заявника було визнано непридатним для виконання роботи за кордоном. У цій справі йшлося про застосування пункту 1 статті 6 щодо спорів, які виникають між державами і державними службовцями, у даному випадку – державним службовцем, що працює за строковим контрактом. Переглянувши існуючі прецеденти з цієї точки зору, Суд дійшов висновку, що треба покласти край невизначеності в питанні застосування пункту 1 статті 6 до спорів, які у зв'язку з умовами роботи виникають між державними службовцями та державою, яка наймає їх на роботу. Для цього Суд запропонував увести новий «службовий» критерій, в основі якого лежав би характер службових обов'язків та відповідальності працівника. Відповідно Суд ухвалив, що зі сфери застосування пункту 1 статті 6 Конвенції виключаються лише спори, що порушуються державними службовцями, обов'язки яких є типовими для державної служби, оскільки на неї покладено публічну відповідальність за захист загальнодержавних інтересів або інтересів інших державних органів. Яскравим прикладом такої діяльності є збройні сили та поліція. На практиці Суд не з'ясовуватиме в кожному випадку, чи посада заявника – з огляду на характер його обов'язків і відповідальності – прямо або опосередковано пов'язана зі здійсненням визначених публічним правом повноважень, а також обов'язків щодо забезпечення захисту загальнодержавних інтересів або інтересів інших державних органів. Відтепер жодні спори між адміністративними органами та службовцями, які обіймають посади, пов'язані зі здійсненням визначених публічним правом повноважень, не входять у сферу застосування пункту 1 статті 6. З іншого боку, всі спори стосовно пенсій належать до сфери застосування пункту 1 статті 6, оскільки з виходом на пенсію працівників особливі відносини між ними й державними органами припиняються. Факти в цій справі свідчать про те, що робота, доручена заявникові, передбачала його значну відповідальність у сфері державних фінансів, яка є виключно прерогативою держави. Це у свою чергу передбачало безпосередню участь у здійсненні визначених

публічним правом повноважень та у виконанні обов'язків щодо захисту загальнодержавних інтересів. Отже, пункт 1 статті 6 не застосовується до цієї справи⁹⁰¹.

Тобто фактично ЄСПЛ змінив підхід, і замість критерію характеру права, що є предметом спору, застосовується функціональний критерій, запроваджений рішенням Великої Палати Європейського суду у справі «Пеллегрен проти Франції» (рішення ЄСПЛ від 8 грудня 1999 року). Він ґрунтується на природі посадових обов'язків та повноважень особи. Суд ухвалив рішення про застосування такого критерію, маючи на меті обмежити кількість випадків, коли державним службовцям може бути відмовлено в практичному та ефективному захисті, наданому їм, як і будь-якій іншій особі, Конвенцією та статтею 6 зокрема. Однак він також визнав, що в секторі державної служби кожної держави певні посади включають обов'язки, спрямовані на захист загальносуспільних інтересів чи участь у реалізації повноважень, урегульованих публічним правом, і що держава правомірно вимагає від цих службовців лояльності та відповідальності. Відповідно спори за позовами державних службовців, що несуть на собі частину суверенної влади держави та обов'язки яких є типовими для специфічної діяльності державної служби в тій частині, яка відображає її властивість бути носієм публічної влади, відповідальної за забезпечення загальнодержавних інтересів, не потрапляють у сферу дії статті 6 § Конвенції. У результаті ухвалення цього рішення змінився підхід до розгляду спорів державних службовців із державою. Тепер застосування статті 6 Конвенції до таких спорів залежить не від характеру права, що є предметом спору, а фактично від посади, яку займає заявник. Так, заява фінських суддів про те, що їм було відмовлено в судовому розгляді спору, який стосувався розміру їхніх посадових окладів, була визнана неприйнятною саме через те, що трудові спори працівників публічного сектору, які беруть пряму участь у реалізації повноважень, наданих публічним правом, та виконанні обов'язків, що мають забезпечувати загальні

⁹⁰¹ Рішення у справі «Пеллегрін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France). *Українська правнича фундація* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AId=124>

інтереси держави, не потрапляють у сферу застосування статті 6 Конвенції. З іншого боку, велика кількість заяв рядових державних службовців були визнані прийнятними для розгляду відповідно до статті 6, незважаючи на те, що вони стосувалися ухвалення на державну службу, кар'єрного зростання або звільнення^{902, 903, 904, 905}.

Таким чином, Європейський суд із прав людини захищає права публічних службовців через відшкодування в разі порушення права на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку.

Далі варто розкрити інституційну судову систему ЄС. Відповідно до ст. 19 Договору про Європейський Союз Суд ЄС включає в себе Суд,

⁹⁰² Давидчук О. Європейська Конвенція з прав людини та цивільне право. *Центр суд-дівських студій*: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.judges.org.ua/seminar21-7.htm>

⁹⁰³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Верховна Рада України*. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁹⁰⁴ Приклад: Рішення у справі «Пеллегрен проти Франції» (Pellegrin) ЄСПЛ було сформульоване досить категорично: якщо посада належала до зазначеної категорії, то всі спори незалежно від їхньої природи вилучалися зі сфери застосування статті 6. Дозволявся тільки один виняток: усі спори, що стосувалися пенсій, підпадали під сферу застосування пункту 1 статті 6, оскільки з виходом на пенсію службовця спеціальні відносини між ним та державними органами припиняються. Службовець опиняється в ситуації, яка дорівнюється до ситуації службовців, які працюють згідно з приватним правом: спеціальні відносини, засновані на вірності й відданості, що пов'язують його з державою, перестають існувати, і такий службовець не може більше володіти частиною суверенної влади держави (див. згадану вище справу «Пеллегрін» (Pellegrin), п. 67).

⁹⁰⁵ У справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії, заява № 63235/00, рішення від 19 квітня 2007 року, ЄСПЛ дійшов висновку, що для того, щоб держава-відповідач могла для позбавлення заявника захисту, передбаченого статтею 6, посилатися у Суді на його статус державного службовця, мають бути дотримані дві умови. По-перше, законодавство держави має чітко передбачати позбавлення осіб, які займають певні посади або категорії посад, права на звернення до Суду. По-друге, таке позбавлення має бути обґрунтоване об'єктивними підставами, пов'язаними з інтересами держави. Той факт, що заявник працює в секторі або службі, які передбачають участь у здійсненні повноважень, наданих публічним правом, сам по собі не є вирішальним. Для того, щоб позбавлення доступу до суду було виправданим, державі достатньо встановити, що державний службовець бере участь у здійсненні державної влади або що, використовуючи слова з рішення у справі «Пеллегрін» (Pellegrin), державний службовець підтримує з державою як роботодавцем «спеціальні відносини, засновані на вірності та відданості». Крім того держава має довести, що предмет спору стосується здійснення державної влади або ставить під сумнів існування спеціальних відносин. Таким чином, не може бути в принципі жодних підстав для виключення зі сфери застосування статті 6 звичайних трудових спорів – як таких, що стосуються питань заробітної плати, надбавок або аналогічних виплат, на основі особливого характеру відносин між конкретним державним службовцем та державою. У цьому випадку буде існувати презумпція застосовності статті 6. Держава-відповідач має буде довести, по-перше, що відповідно до національного законодавства державний службовець не має права на доступ до суду, по-друге, що позбавлення державного службовця прав, передбачених статтею 6, є виправданим.

Трибунал і спеціалізовані трибунали. Він забезпечує дотримання права в ході тлумачення і застосування договорів. Держави-члени встановлюють способи оскарження, потрібні для забезпечення ефективного судового захисту в сферах, що регулюються правом Союзу. До складу Суду входять по одному судді від кожної держави-члена. Суду сприяють генеральні адвокати. Трибунал включає як мінімум по одному судді від кожної держави-члена. Судді й генеральні адвокати Суду і судді Трибуналу відбираються з осіб, які забезпечують будь-які гарантії своєї незалежності й відповідають умовам, передбаченим у статтях 253 і 254 Договору про функціонування Європейського Союзу. Вони призначаються за спільною згодою урядами держав-членів на шість років. Судді й генеральні адвокати, чиї повноваження закінчилися, можуть бути призначені знову. Суд Європейського Союзу виносить рішення, що передбачені договорами: а) за позовами, що подаються державами-членами, інститутами, фізичними або юридичними особами; б) у преюдиціальному порядку за запитами національних юрисдикційних органів про тлумачення права Союзу або про дійсність актів, ухвалених інститутами; с) в інших випадках, передбачених договорами⁹⁰⁶.

Тобто в загальній системі судів Європейського Союзу існує Суд Європейського Союзу (метою якого є забезпечення однакового тлумачення та застосування законодавства ЄС у кожній країні та забезпечення дотримання країнами та інститутами законодавства ЄС) і Загальний Суд (або Трибунал)⁹⁰⁷

Трибунали могли створюватися різними колегіями. Першою спеціалізованою колегією в судовій системі ЄС став Трибунал зі справ публічної служби, створений на підставі рішення Ради 2004/752/ЄС/Євратом від 2 листопада 2004 р. «Про створення Трибуналу зі справ публічної служби Європейського Союзу». Трибунал розпочав роботу 2006 р. Відповідно до Протоколу № 3 про статут Суду Європейського Союзу (редакція від 13.12.2007). Трибунал з питань публічної служби Європейського Союзу здійснював як перша інстанція повноваження

⁹⁰⁶ Договір про Європейський Союз від 07.02.1992. Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text

⁹⁰⁷ Court of Justice of the European Union : official website. 2019. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en

з вирішення спорів між Союзом і його співробітниками на підставі статті 270 Договору про функціонування Європейського Союзу, включаючи суперечки між будь-яким органом або установою і його персоналом, які віднесені до юрисдикції Суду Європейського Союзу. Суд публічної служби ЄС розглядав справи з питань трудових відносин (оплата праці, просування по службі, застосування заходів дисциплінарного примусу, прийому на роботу тощо) і системи соціального захисту (нещасних випадків на виробництві, стану здоров'я, старості, інвалідності тощо). Крім трудових спорів між органами ЄС та їх службовцями Трибунал зі справ публічної служби мав право розглядати спори між всіма органами й установами ЄС – наприклад, між Європолом та Європейським інвестиційним банком. Юрисдикція цього суду поширювалася на всі органи та їх працівників, які підпадали під сферу компетенції Суду. Однак поза його розглядом залишалися питання щодо розгляду та вирішення спорів між державами-членами ЄС та їх посадовими і службовими особами, які належать до юрисдикції національних судів цих держав⁹⁰⁸.

3 грудня 2015 р. Рада і Парламент ЄС ухвалили Постанову про реформування Загального Суду. Метою реформи є забезпечення належного розгляду зростаючої кількості судових справ упродовж розумного строку. Можливість створення спеціалізованих судів, як це передбачено у статті 257 Договору про Функціонування Європейського Союзу, не ухвалено. Реформа передбачає поступове збільшення кількості суддів Загального Суду і злиття Трибуналу у справах публічної служби із Загальним Судом^{909, 910, 911}.

⁹⁰⁸ Дубіна І. Еволюція діяльності трибуналу з питань публічної служби Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 222–227.

⁹⁰⁹ The European Parliament the Council, Brussels, 18 November 2015 (OR. en) 2011/0901 B (COD) PECONS62/15 JUR692 COUR47 INST 378 CODEC1434 Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 18 November. 2015. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-62-2015-INIT/en/pdf>

⁹¹⁰ Дубіна І. Еволюція діяльності трибуналу з питань публічної служби Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 222–227.

⁹¹¹ Приклад: проаналізувавши особливості організації судової системи Європейського Союзу, І. Дубіна дійшла висновку, що реформування структури судової системи спрямовано на забезпечення ефективного функціонування судової влади ЄС. Усі зміни, які відбуваються в кожній ланці структури, мають на меті оптимізацію виконання покладених на них завдань.

Проблеми, які постають перед ЄС, – надмірне навантаження на суддів, великі витрати на утримання судового апарату, наявність проблем з процедурою призначення суддів, потреба спрощення судової системи – призводять до потреби запровадження нових реформ, які б могли хоча б частково розв’язати ці проблеми. З цією метою і було реформовано Трибунал з питань публічної служби через переведення суддів та передання компетенції до Загального Суду. Однак тільки зі сплином часу буде зрозуміло, чи отримала позитивні результати така реформа⁹¹².

Нині Загальний Суд у системі Європейського Суду виносить рішення в таких категоріях справ: 1. Попереднє рішення (Суди в усіх країнах ЄС несуть відповідальність за належне впровадження законодавства ЄС на території своєї країни. Але існує ризик того, що в різних країнах суди по-різному можуть тлумачити закони ЄС. З метою запобігання цьому існує процедура «попереднього рішення». Це означає, що якщо національний суд має якісь сумніви щодо тлумачення чи юридичної сили закону ЄС, він може, а іноді й мусить звернутися за порадою до Європейського Суду. Така порада надається у формі «попереднього рішення»). 2. Позови у зв’язку з невиконанням зобов’язань (Комісія може ініціювати такий позов, якщо в неї є підстави вважати, що держава-член ЄС не виконує свої зобов’язання відповідно до законодавства ЄС. Такий позов може бути ініційований й іншою державою-членом ЄС. У будь-якому разі Суд вивчає цю ситуацію і виносить своє рішення. Якщо виявиться, що країна ЄС, яку звинувачують у порушенні, справді припустилася помилки, вона відразу ж має виправити ситуацію. У разі, якщо Суд виявить невиконання свого рішення країною-членом ЄС, він може накласти на неї штрафні санкції. 3. Позови про визнання рішень недійсними (Якщо якась країна ЄС, Рада, Комісія або, за певних умов, Парламент вважають, що конкретний правовий акт ЄС не є правомірним, вони можуть звернутися до Суду з проханням його скасувати. Позови про скасування можуть також ініціювати фізичні особи, які звертаються до Суду з проханням скасувати певний закон, оскільки він безпосередньо та негативно

⁹¹² Дубіна І. Еволюція діяльності трибуналу з питань публічної служби Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 222–227.

впливає на них. Якщо Суд вважає, що Закон, про який йдеться, був ухвалений із порушенням відповідної процедури або якщо він неправильно базується на установчих договорах, він може оголосити його недійсним і таким, що не має юридичної сили). 4. Позови про бездіяльність (установчі договори вимагають, щоб Європейський Парламент, Рада ЄС та Комісія виносили певні рішення за певних обставин. Якщо вони цього не роблять, держави, інші інституції ЄС та, в окремих випадках, фізичні особи і компанії можуть подати скаргу до Суду, щоб це порушення було офіційно зареєстроване). 5. Позови про збитки (громадяни або компанії, які зазнали збитків у результаті дій або бездіяльності Співтовариства або його працівників, можуть подати позов до Суду першої інстанції про одержання компенсації)⁹¹³.

Отже, як окрема інституція в системі Європейського Суду функціонував Трибунал із публічної служби – єдиний спеціалізований суд, що вирішував публічно-службові спори, який було ліквідовано через надмірне навантаження суддів із метою дотримання принципу розумності строків розгляду справ, тому нині справи з публічної служби передано до компетенції Загального Суду у складі Європейського суду.

7.4.7. Удосконалення адміністративного процесу у справах, пов'язаних із публічною службою в Україні

Функціонування публічної служби регулюється великою кількістю законодавчих актів, що є несистематизованими і розпорошеними. Це створює значні ускладнення для їх застосування, а також безліч правових колізій. З огляду на наявний масив нормативних актів у галузі публічної служби, потрібно розпочати законотворчий процес з ухвалення основ законодавства про публічну службу, якими б визначалися правові, організаційні, економічні та соціальні засади публічної служби, із подальшою систематизацією норм права та створенням узгодженої нормативно-правової бази в цій сфері⁹¹⁴.

⁹¹³ Court of Justice of the European Union: official website. 2019. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en

⁹¹⁴ Цуркан М. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

Отже, потрібно сформувати та ухвалити спеціалізований Закон про публічну службу, у якому визначити поняття права на публічну службу, принципи, особливості ухвалення, проходження та звільнення з публічної служби, ознаки дискримінації у відносинах публічної служби, умови та порядок здійснення громадського контролю за публічною службою, загальні аспекти вирішення публічно-службових спорів, інші механізми захисту публічних службовців.

Варто вказати й на альтернативні способи вирішення публічно-службових спорів, зокрема медіацію. Медіація – це добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) через переговори. Медіація може застосовуватися в будь-яких конфліктах (спорах), які виникають у цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних правовідносинах, а також кримінальних провадженнях під час укладання угод про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим та в інших сферах суспільних відносин⁹¹⁵.

Останнім часом процедура медіації набула широкого поширення у вирішенні спорів у різних сферах та галузях. Уже сьогодні можна стверджувати про низку переваг процедури медіації. По-перше, це економія коштів і часу, адже немає потреби сплачувати судовий збір, а також нести інші витрати, пов'язані з розглядом справи в суді. По-друге, медіація допомагає зберігати конфіденційність, адже судовий процес завжди має ризики в майбутньому стати публічним скандалом (конфлікти бізнес-партнерів, сімейні спори публічних осіб, трудові спори тощо). Тут можна навіть стверджувати про захист репутації сторін конфлікту. По-третє, медіація дозволяє здійснити «розвантаження» судів, що цілком логічно. Зростаюча кількість медіаторів, велика кількість заходів, спрямованих на усунення проблемних питань, у яких беруть участь медіатори, судді, адвокати, наміри України стати учасником міжнародних договорів, пов'язаних із медіацією, свідчать про стрімкий розвиток медіації в Україні. Ще 2006 року в Указі Президента України «Про Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду

⁹¹⁵ Проект Закону про медіацію № 2706 від 28.12.2019.

в Україні відповідно до європейських стандартів» йшла мова про потребу запровадження процедури медіації – діяльності професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно⁹¹⁶.

Законодавець уже не раз намагався врегулювати цю процедуру, пропонуючи ухвалити Закон про медіацію. Міністром юстиції України 7 серпня 2019 року було підписано Конвенцію ООН про Міжнародні угоди про врегулювання спорів за результатами медіації (Сінгапурська конвенція про медіацію). Саме з метою ратифікації та імплементації цієї Конвенції важливо ухвалити цей спеціальний Закон, який визначатиме статус медіаторів, їх права та обов'язки, порядок застосування процедури медіації, вимоги до укладення та виконання медіаційної угоди тощо. 22 квітня 2020 року Кабінет Міністрів схвалив законопроект «Про медіацію», підготовлений Міністерством юстиції України. Закон визначає медіацію як добровільну, позасудову, конфіденційну, структуровану процедуру, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) через переговори. Поряд із визначенням Закон закріплюватиме порядок підготовки та набуття особою статусу медіатора, принципи медіації, внесе зміни до процесуальних кодексів щодо порядку та наслідків сторін застосувати медіацію вже під час вирішення спору в судовому порядку. Загалом новий підготовлений Мін'юстом Закон матиме вирішальне значення як для повноцінного впровадження процедури медіації в Україні, так і для держави у вигляді судової гілки влади, яка потребує розвантаження^{917, 918}.

Отже, медіація може стати дієвим способом розвантаження адміністративних судів, а також дотримання розумних строків розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою в Україні. Тому законодавцям потрібно сформулювати нормативно-правову базу застосування медіації в адміністративному судочинстві та активно впроваджувати цей механізм у вирішенні публічно-службових спорів.

⁹¹⁶ Проект Закону про медіацію № 2706 від 28.12.2019.

⁹¹⁷ Горещький О. Переваги медіації в Україні. *Юридична газета*. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/perevagi-mediacyi-v-ukrayini-.html>

⁹¹⁸ Проект Закону про медіацію № 2706 від 28.12.2019. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67831

Для звернення до суду у справах щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. З огляду на те, що досить велика кількість спорів такої категорії закінчуються поверненням позовної заяви або залишенням її без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, слід мати на увазі, що строк для звернення до суду у цій категорії спорів встановлено в один місяць, на відміну від загального строку, який становить шість місяців. При цьому вказаний строк починає відраховуватись від дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав. Тобто початок перебігу строку визначається, виходячи не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й з об'єктивної можливості цієї особи знати про ці факти. Наприклад, невидання наказу про звільнення та неознайомлення з його змістом не є перешкодою для своєчасного звернення до суду, якщо особі було видано трудову книжку. У разі пропущення вказаного строку, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом неповажними, позовну заяву спочатку буде залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними⁹¹⁹⁹²⁰.

Отже, спеціальний строк для звернення до суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою (один місяць), є об'єктивно не достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця, а тому потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, до трьох місяців і відповідні зміни внести до ч. 5 ст. 122 КАСУ.

Потрібно розширити категорії спорів, пов'язаних із публічною службою, а саме додати справи щодо дискримінації публічних службовців. Адже, як показує досвід зарубіжних країн, зокрема Франції, спори з приводу дискримінації на публічній службі потрібно виділяти в окрему категорію.

⁹¹⁹ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁹²⁰ Сімора Р. Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аналіз. *THEU* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/17019/1/%D0%BC%D0%B0%D0%B3%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%96%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0.pdf>

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5207-VI дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними⁹²¹. Дія Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» поширюється на відносини між юридичними особами публічного та приватного права, місцеперебування яких зареєстровано на території України, а також фізичними особами, які перебувають на території України. Дія Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» поширюється на такі сфери суспільних відносин, як громадсько-політична діяльність; державна служба та служба в органах місцевого самоврядування; правосуддя; трудові відносини, зокрема застосування роботодавцем принципу розумного пристосування; охорона здоров’я; освіта; соціальний захист; житлові відносини; доступ до товарів і послуг; інші сфери суспільних відносин⁹²².

⁹²¹ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 412.

⁹²² Приклад: У червні 2015 р. ОСОБА_4 звернулася до суду з адміністративним позовом до Національного банку України, в якому просила: поновити її на посаді провідного економіста в Управлінні Національного банку України в Дніпропетровській області (далі – Управління), НБУ за умови відсутності вакантних посад в Управлінні; стягнути заробітну плату за час вимушеного прогулу та 100 окладів державного службовця, який позивач отримувала на момент звільнення; стягнути відшкодування моральної шкоди в розмірі 9000000,00 грн. Вважала звільнення незаконним, оскільки їй не було запропоновано жодної посади в новостворених підрозділах НБУ, у той час як вона має значний досвід роботи та більш високу кваліфікацію, ніж інші працівники, а також має переважне право на залишення на роботі у зв’язку з наявністю на утриманні двох непрацюючих осіб – матері, яка перебуває на пенсії, та брата – інваліда II групи (загальне захворювання). Справа розглядалася судами неодноразово. Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28 січня 2016 року в задоволенні позову відмовлено. Рішення було мотивоване тим, що звільнення позивача відбулося в межах закону, оскільки підрозділ, в якому працювала позивач, було ліквідовано, а на момент попередження про

При цьому, як вказує практика, для звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо ухвалення, проходження чи звільнення з публічної служби особі надано місячний строк (коли особа об'єктивно мала можливість дізнатися про порушення своїх прав), відповідно цей строк із позиції законодавця є неупереджено достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця; однак, ураховуючи те, що чимало позовів публічних службовців повертаються або залишаються без розгляду через пропуск строку звернення до адміністративного суду, потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо ухвалення, проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці).

Отже, потрібно доповнити Кодекс адміністративного судочинства категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби – зокрема внести зміни до п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства» та викласти її в такій редакції: «6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи,

звільнення та безпосередньо під час звільнення в Управлінні були відсутні вакантні посади, які позивач могла б обіймати відповідно до своєї кваліфікації. Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 5 липня 2017 року, залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 3 жовтня 2017 року, у задоволенні позову відмовлено. Суді дійшли висновку про відсутність правових підстав для поновлення позивача на роботі, оскільки після скорочення чисельності і штату працівників у відповідача не було вакантних посад, які б відповідали рівню освіти та продуктивності праці позивача. Не погоджуючись з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, ОСОБА_4 звернулася із касаційною скаргою, у якій просить скасувати ухвалені у цій справі судові рішення та ухвалити нове, яким позов задовольнити у повному обсязі. В обґрунтування вимог касаційної скарги посиляється на неправильне застосування судами норм матеріального права, порушення норм процесуального права, невідповідність висновків суду обставинам справи. Відмовляючи в задоволенні позову, суди попередніх інстанцій виходили з відсутності правових підстав для поновлення ОСОБИ_4 на роботі, оскільки відповідачем дотримано порядок її вивільнення у зв'язку зі скороченням штату та чисельності працівників. Колегія суддів Верховного Суду погодилася з висновками судів першої та апеляційної інстанцій та, розглянувши подане позивачем клопотання, перевіривши викладені в ньому доводи, не встановила порушень судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального чи процесуального права або порушень закону суб'єктами владних повноважень, про існування яких вказує позивач, тому підстави для постановлення окремої ухвали відсутні.

які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище». Також потрібно внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» та викласти її в такій редакції: «1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 2) спорах щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби». Внести зміни до ч. 5 ст. 122 «Строк звернення до адміністративного суду» та викласти її в такій редакції: «5. Для звернення до суду у справах щодо ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби встановлюється тримісячний строк». Відповідні зміни потрібно внести і до Класифікатора категорій адміністративних справ та визначити, що до справ зі спорів із відносин публічної служби належать справи щодо ухвалення громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби; дискримінації у відносинах публічної служби.

7.5. Адміністративний процес у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень⁹²³

7.5.1. Протиправність дій суб'єктів владних повноважень як підстава реалізації права на судовий захист

Право на судовий захист є одним із провідних елементів визнання держави правовою, демократичною та такою, що дійсно опікується добробутом своїх громадян. У такому ракурсі потреба системного вивчення та аналізу дієвості засобів і способів реалізації прав громадян

⁹²³ Автори – Риженко Ірина Миколаївна, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету; Шулежко Віктор Петрович, кандидат юридичних наук.

на судовий захист у публічно-правових відносинах, що базуватимуться на новітніх досягненнях правової науки, є беззаперечною. Адміністративне законодавство є динамічним. Його розвиток зумовлений перехідним періодом у становленні України як збалансованої та самодостатньої. Однак більшість положень щодо судового захисту особи вже є укоріненими – такими, що гарантуються з моменту проголошення незалежності країни та підтриманими до сьогодні. Аналогічна ситуація сталась й у науковій доктрині, де окремі положення є статичними, а інші – увесь час удосконалюються.

Право на суд покриває широке поле різноманітних категорій – воно стосується як інституційних та організаційних аспектів, так і особливостей здійснення окремих судових процедур. Своєрідним механізмом, який дозволяє розуміти, тлумачити та застосовувати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, є практика Європейського суду з прав людини, яку він викладає у своїх рішеннях. Ураховуючи той факт, що право на справедливий суд займає основне місце в системі глобальних цінностей демократичного суспільства, Європейський суд у своїй практиці пропонує досить широке його тлумачення.

Як зазначає Д. Супрун⁹²⁴, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод містить у собі декілька вимірів правопорядку. Перший захищає права, що не можуть бути обмежені навіть під час війни або іншого надзвичайного стану, – право на життя (ст. 2), право на особисту недоторканність (заборона катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність поводження чи покарання (ст. 3), заборона рабства (пункт 1 ст. 4)), право на незворотність закону про кримінальну відповідальність (ст. 7). Перелік цих прав прямо закріплений у ст. 15 Конвенції. Другий вимір правопорядку включає в себе норми, які можна віднести до вторинних. Особливе значення цим нормам надається Судом при автономному їх тлумаченні. До третього виміру правопорядку вчений відносить норми, які в розумінні Європейського суду забезпечують ефективний розвиток демократичного суспільства, – принцип публічності та змагальності

⁹²⁴ Супрун Д. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11; К., 2002. 220 с.

судового розгляду справ, право на вільні вибори, право на свободу слова тощо. Безперечно, вони також тісно пов'язані з первинними нормами. Згадані три виміри правопорядку, а також система інших гарантій, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, утворюють у своїй єдності її правову систему⁹²⁵.

Саме тому судовий захист прав і свобод людини та громадянина потрібно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини та громадянина. І саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини 2 ст. 55 Конституції України. Право на судовий захист передбачає й конкретні гарантії ефективного поновлення в правах через здійснення правосуддя. Відсутність такої можливості обмежує це право. А за змістом частини 2 ст. 64 Конституції України право на судовий захист не може бути обмежено навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конституційне право на судовий захист належить до невідчужуваних і непорушних⁹²⁶.

Оскільки право на судовий захист закріплено розділом II Конституції України, воно виникає з моменту народження і припиняється зі смертю, є невід'ємним, не припиняється й не виникає знову, належить кожному, тобто гарантується кожній особі. Конституційне право на судовий захист супроводжує особу впродовж усього її життя і зникає лише в результаті смерті. Охоронний аспект права на судовий захист діє спочатку і постійно, існує і до виникнення юридичного факту (подання скарги), що породжує правовідносини⁹²⁷.

Із зазначеного слідує, що наявність протиправності в діях суб'єктів владних повноважень є підставою для звернення особи до адміністративного суду. Однак жодна норма КАС України не визначає

⁹²⁵ Трегубов Е. Право на справедливий суд в практиці європейського суду з прав людини. *Форум права*. 2010. № 1. С. 358–363; Супрун Д. Там само.

⁹²⁶ Право на судовий захист: юридичні позиції Конституційного Суду України. *Конституційний Суд України*. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/439-pravo-na-sudovyy-zahyst>; Ніколаєнко Я. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Серія: юриспруденція*. 2014. Вип. 8. С. 48–50.

⁹²⁷ Уточнимо, що Конституційний Суд України в рішенні від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 підкреслив значущість положень статті 55 Конституції України щодо захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді. У цьому ж рішенні Конституційний Суд України зазначав, що особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень учинив дію, має право на захист.

категорійно-понятійного розуміння цього концепту, що зумовлює звернення до наукової доктрини задля виявлення його етимології.

Уточнимо, що одним з основних об'єктів філософсько-правового пізнання завжди була людина та її поведінка. Багатолітній розвиток наукової думки засвідчує, що саме цей понятійний тандем є своєрідним осердям, навколо якого розгортається світ і його пізнання. Водночас поведінка особи – явище складне та багатогранне. Від часу свого народження й до самої смерті кожна особа безперервно діє, учиняє незліченну кількість актів та отримує у відповідь на них незліченну множину реакцій від інших людей, серед яких вона живе⁹²⁸.

Щодо права поведінка може бути юридично нейтральною (байдужою праву, такою, що перебігає поза його межами та площиною суспільної значущості) або юридично значущою – правомірною та протиправною поведінкою⁹²⁹. Це два протилежні та нерозривні аспекти правової реальності, кожен з яких не існує окремо. Кордон між правомірною та протиправною поведінкою пролягає не лише по лінії протилежної юридичної оцінки з точки зору закону, а й по лінії протилежної об'єктивної соціальної значущості певної поведінки, а також залежить від їх різної психологічної та моральної природи⁹³⁰.

У межах власної наукової праці Т. Захаркевич відзначає, що правова наука визначає «поведінку» як людську активність, яка може бути схарактеризована певними соціальними і юридичними ознаками, а саме:

- вона є соціально значущою, що виражається у двох формах – соціальній корисності й соціальній шкідливості, що відповідно впливає на розвиток суспільних відносин; виражається у формі дії або бездіяльності, що піддаються правовому регулюванню. Дія безпосередньо впливає на відносини між суб'єктами;

- має свідомо-вольовий характер, а також залежить від психічних особливостей особи, здатності усвідомлено контролювати негативні емоційні вияви і стримувати їх, керувати своїми вчинками.

⁹²⁸ Козенко Ю. Правова поведінка особи: аксіологічно-нормативна детермінація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2012. 200 с.

⁹²⁹ Теорія держави і права: академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

⁹³⁰ Козенко Ю. Там само.

Тобто правова поведінка є вольовою стороною правосвідомості, за допомогою якої здійснюється процес перенесення правових норм, що містяться в нормативно-правових актах й інших джерелах права, у реальну правову поведінку⁹³¹;

- регулюється правовими нормами, вираженими в нормативних приписах законодавчих і підзаконних актів, які або прямо описують умови й ознаки правових вчинків, або передбачають будь-які заходи моделювання правової поведінки. Саме це відрізняє правову поведінку від інших типів соціальної поведінки в тому, що перша може зумовлювати юридичні наслідки (як позитивні, так і негативні)⁹³²;

- має спричиняти юридичні наслідки, оскільки пов'язана з реалізацією суб'єктом своїх інтересів, а також реакцією держави на результати правової поведінки⁹³³.

Коли йдеться про правову поведінку суб'єктів владних повноважень, слід розуміти, що вони практично позбавлені можливості обирати варіант власної поведінки, адже їх повноваження, компетенція чітко визначені в законодавстві⁹³⁴. Щонайменше так має бути. Правові рамки діяльності суб'єктів владних повноважень мають бути чіткими та процедурно врегульованими, а в разі наявності дискретних повноважень – ще й кількісно-якісно пропорційними, тобто такими, що передбачають оптимальність дії.

Відтак, інтерпретуючи загальні основи теорії держави і права, можемо констатувати, що правовою поведінкою суб'єкта владних повноважень є сукупність соціально значущих, виражених зовні у вигляді дій чи бездіяльності вчинків, що так чи інакше регламентуються нормами права і зумовлюють правові наслідки⁹³⁵.

⁹³¹ Захаркевич Т. Правова поведінка та основоположні принципи права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 166–170.

⁹³² Молдован В. *Правознавство* : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 184 с.

⁹³³ Мягченко С. Виконання суб'єктами нормотворення судових рішень про визнання нечинними їх нормативно-правових актів. *Міністерство юстиції в Україні*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_9481

⁹³⁴ Ямненко Т. Поняття прав, правомірної та неправомірної поведінки суб'єктів фінансових правовідносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 1(3). С. 123–126.

⁹³⁵ Основи держави і права : навч. посіб. / С.Д. Гусарєв, Р.А. Калужний та ін. Київ : Либідь, 1997. 208 с.

Правова поведінка, як відомо, передбачає як правомірну поведінку, так і протиправну. Для правомірної поведінки характерне дотримання норм права. Така поведінка нормативна, її наслідки зазвичай сприятливі. Протиправна поведінка визнається антиподом правомірної поведінки, різновидом антисоціальної поведінки. Протиправна поведінка антинормативна, вона порушує заборонну або зобов'язальну норму права, є суспільно шкідливою, небезпечною для особистих (приватних) і суспільних (публічних) інтересів, що охороняються законом. Вона тягне за собою небажані для конкретного суб'єкта наслідки⁹³⁶ та має бути покарана (притягнення до відповідальності).

Із наведеного чітко зрозуміло, що поняття «неправомірна поведінка» з точки зору його формально-логічного тлумачення становить собою таку поведінку, яка суперечить правовим нормам. За таких умов будь-яка неправомірна поведінка є протиправною, тобто поняття «неправомірна поведінка» і «протиправна поведінка» є тотожними. Однак таке твердження не можна вважати прийнятним, оскільки, наприклад, зловживання правом суперечить праву не буквально, а лише «по духу»⁹³⁷.

Аналізуючи норми законодавства України про адміністративне судочинство з приводу визнання дії суб'єкта владних повноважень протиправним, В. Ковбасюк стверджує про таке: 1) поняття «протиправне», «незаконне», «неправомірне» є словами-синонімами й позначають одне і те саме явище – невідповідність діяння суб'єкта владних повноважень нормам законодавства, тобто вчинене з порушенням норм матеріального або процесуального права; 2) визнання діяння «незаконним» застосовується здебільшого до рішення, а «протиправним» – до дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. У разі протиправних рішень застосовується такий спосіб захисту порушених прав, як поворот виконання рішення із зазначенням способу його здійснення. У разі протиправних дій (бездіяльності) застосовується такий спосіб захисту порушених

⁹³⁶ Тимошенко В. Протиправна поведінка: визначення та мотивація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 12. С. 61–67.

⁹³⁷ Свириденко Г. Правомірна поведінка: теоретико-прикладні засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 215 с.

прав, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень учинити певні дії чи утриматися від них⁹³⁸.

У цьому контексті протиправна поведінка (дія) полягає у здійсненні не забороненої, а недозволеної дії (дії за межами повноважень, компетенції)⁹³⁹. Так, А. Грінь відзначає, що одним із проявів «вільного» розсуду (свободи волі) негативного характеру є «свавілля» (свобода «неправильної» волі), під яким розуміється: 1) «необмежена влада, відсутність законності, справедливості»; 2) «схильність діяти на власний розсуд, незважаючи на волю й думку інших – самовілля»; 3) «свавільна поведінка, свавільний вчинок». Стосовно органів виконавчої влади та їх посадових осіб поняттям «свавілля» позначають такі дії цих суб'єктів, які не засновані на будь-яких нормах, а виражають насамперед антисоціальні цілі та уявлення, що спричиняє негативні й несправедливі наслідки для інших осіб (необмежений розсуд). Учені-юристи одностайні щодо неприпустимості проявів свавілля з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб – з допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який мав би виключати будь-яку можливість свавілля з боку суб'єктів владних повноважень. Зокрема дієвою перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку органів виконавчої влади та їх посадових осіб у їх взаємостосунках з фізичними і юридичними особами можуть і мають бути адміністративні процедури, що мають забезпечити необхідну послідовність у реалізації першими владних повноважень, а останніми – своїх прав і свобод та можливість оскарження таких рішень. Надмірний та такий, що має розмиті межі, розсуд вказує на неефективну роботу насамперед законодавчої влади, невідповідність приписів закону потребам суспільства, потреби дотримання й захисту прав, свобод і інтересів приватних осіб від впливу «вільного» розсуду, що межує зі «свавіллям»⁹⁴⁰.

⁹³⁸ Ковбасюк В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного ун-ту імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2018. Вип. 4. С. 122–126.

⁹³⁹ Хоменко М. Протиправність у системі умов відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 274–282.

⁹⁴⁰ Грінь А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії): 12.00.07 / Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.

Як бачимо, протиправність дій суб'єктів владних повноважень дослівно – «проти права», «не правомірно», тобто поза межами норм природного права, всупереч установленим природно-соціальним правилам, без урахування всіх вимог законодавства, використання дискретних повноважень у разі їх відсутності, що репрезентується активною та пасивною поведінкою.

Етимологія аналізованого концепту визначається похідними складниками. Це правова поведінка особи, повноваження та компетенція суб'єкта владних повноважень, а також межі дискретності повноважень (у разі їх наявності). Трактуючи протиправність дій суб'єкта владних повноважень у нормах КАС України не надається, що пов'язано з формулюванням частини 2 статті 2 Кодексу, де визначено критерії законності діяльності досліджуваних суб'єктів. Інтерпретуючи цю норму, протиправність дій суб'єктів владних повноважень можна визначити як властивість форми діяльності суб'єкта владних повноважень, яка: 1) має істотні порушення в реалізації процедури її застосування (вихід за межі повноважень, недотримання засад і принципів законодавчих актів, порушення правил балансу цілей та наслідків дії тощо) чи взагалі відсутність підстав для її використання (активна форма); 2) утримання від учинення дій у разі відсутності такої потреби (обов'язок суб'єкта владних повноважень розглянути звернення, ухвалення рішення, яке не реалізоване на практиці через його без дії) (пасивна форма), що тягне за собою настання несприятливих наслідків (порушення прав осіб) та підлягає судовому оскарженню як модель активної чи пасивної, свідомої поведінки, яка порушує суб'єктивні права конкретних осіб і загалом підриває авторитет публічної влади та основні принципи публічного управління.

Водночас критерії законності, встановлені у статті 2 КАС України, є принципами адміністративної процедури, і встановити протиправність поведінки владного суб'єкта на таких загальних засадах досить складно⁹⁴¹. Однак наявність протиправної дії суб'єкта владних повноважень може встановити лише адміністративний суд,

⁹⁴¹ Ковбасюк В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: право. 2018. Вип. 4. С. 122–126.

і зазначені критерії є підставою для звернення особи до адміністративного суду з письмовим проханням визнання такі дії протиправними, тобто такими, що не відповідають передбаченим законодавством України процедурам і правилам належної діяльності суб'єктів публічного управління, за своєю природою є незаконними, не відповідають нормам чинного законодавства України та мають ознаки не лише порушення законодавчих положень, а й конституційних прав і свободи людини і громадянина.

Тобто адміністративним процесуальним засобом, яким забезпечується реалізація права на звернення до суду, з метою здійснення правосуддя у справах, що виникають у спорах⁹⁴² про протиправність дій суб'єктів владних повноважень, є адміністративний позов.

Судова процесуальна форма захисту прав і свобод має пріоритет та виключність перед адміністративним оскарженням дій суб'єктів владних повноважень. Вона може застосовуватися незалежно від існування можливостей використання останньої⁹⁴³.

Водночас право на судовий захист від порушень діяльності суб'єктів владних повноважень має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тож для того, щоб особі було надано судовий захист, суд встановлює, чи особа дійсно має порушене право, свободу чи інтерес і це право, свобода чи інтерес порушені відповідачем. Адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених прав осіб у сфері публічно-правових відносин, тобто для задоволення позову адміністративний суд має встановити, що у зв'язку з учиненням дій суб'єктом владних повноважень порушуються права, свободи чи охоронювані законом інтереси позивача⁹⁴⁴.

За таких умов право на адміністративний позов слід розглядати як суб'єктивне право громадянина, що виникає за умови наявності

⁹⁴² Бречко А. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372.

⁹⁴³ Такий висновок випливає з вимог частини 2 статті 55 Конституції України, яка гарантує право на оскарження до суду для кожного, хто вважає, що носій публічно-владних повноважень порушив або обмежив у своїй діяльності його права чи свободи, а також частина 2 статті 124 Основного Закону України про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі.

⁹⁴⁴ Морозов Є. Право на судовий захист. *Alibi*. URL: <https://alibi.dp.ua/1239-pravo-na-sudovij-zakhist>

факту порушення його прав, свобод або законних інтересів у зв'язку з учиненням дій суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій та передбачає не лише можливість звернутися до суду з адміністративним позовом за їх захистом, а й можливість отримати в процесі вирішення судом адміністративної справи по суті ефективний судовий захист своїх порушених прав, свобод і законних інтересів через задоволення адміністративного позову повністю або частково⁹⁴⁵.

Відповідно матеріально-правова сутність права на адміністративний позов становить право на задоволення адміністративного позову, а процесуально-правова сутність відображена у праві на звернення з адміністративним позовом⁹⁴⁶. Обставини, які зумовлюють саме існування в особи права на адміністративний позов, позначаються як передумови такого права⁹⁴⁷. Це обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов⁹⁴⁸.

Окрім наявності в особи права на адміністративний позов, його реалізація потребує дотримання встановленого процесуального порядку, що пов'язано з існуванням низки обставин процесуально-правового характеру, які зумовлюють належний порядок реалізації права на адміністративний позов і позначаються як умови реалізації такого права. Для виникнення адміністративного судочинства з розгляду публічно-правового спору потрібні як наявність в особи права на адміністративний позов, так і дотримання встановленого процесуального порядку реалізації такого права⁹⁴⁹.

⁹⁴⁵ Поворознюк М. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258 с.

⁹⁴⁶ Ківалов С. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 59. С. 7–21.

⁹⁴⁷ Осадчий А. Право на звернення з адміністративним позовом. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 400–409.

⁹⁴⁸ Кобилянський К. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 19 с.

⁹⁴⁹ Осадчий А. Право на звернення з адміністративним позовом. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 400–409.

Для реалізації цього права потрібно, щоб особа, по-перше, мала певний рівень правового виховання і правової культури, і, по-друге, сама бажала свого захисту. На жаль, громадяни України не знають всіх своїх прав і не знають, як захистити їх, вони не звикли до можливості судового захисту своїх прав і свобод і не використовують цей засіб повною мірою⁹⁵⁰. Водночас очевидно, що саме по собі право звернення до суду не гарантує, що порушені права особи будуть захищені судом. Поміж іншим це пов'язано, як зазначено вище, і з особливостями суб'єктного складу осіб, яким можуть належати такі права. Так, виключно особа, яка є суб'єктом порушених прав, має право на судовий захист, у той час як коло осіб, які мають право звернення до суду, є набагато ширшим⁹⁵¹.

При цьому слід розуміти, що наявність упевненості в особи щодо протиправності діяння суб'єкта владних повноважень, а також подання відповідного адміністративного позову не гарантує захист її суб'єктивного права. Обов'язок доказування в цій категорії справ хоч і лежить на суб'єктах владних повноважень, однак пасивність позивача може стати підставою ухвалення рішення судом не на його користь. Тому перед активізацією права на судовий захист особи мають бути підготовленими та забезпечити себе професійною правовою допомогою (скористатись послугами адвокатів), що значно вплине як на швидкість судового розгляду справи, так і на її результат.

Окремо відзначимо потребу уточнення реального стану можливості звернення осіб за судовим захистом від протиправності дій з боку суб'єктів владних повноважень. Її розкриття, безумовно, має теоретичну та практичну цінність, адже, по-перше, це спосіб аналізу ефективності та результативності системи адміністративного судочинства; по-друге – можливість виявлення нині наявних чинників, які безпосередньо впливають на якість діяльності судової влади загалом.

⁹⁵⁰ Конституційне право людини і громадянина на судовий захист. Іванічівська районна державна адміністрація. URL: <http://ivaadm.gov.ua/pravova-dopomoha/item/752-konstytuciynе-prava-lyudyny-i-gromadyany-na-sudovy-zahyst>

⁹⁵¹ Зозуля Н. Право на звернення до суду та право на судовий захист в адміністративному судочинстві. *Українське право*. 2018. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/pravo-na-zvernennya-do-sudu-ta-pravo-na-sudovykh-zakhyst-v-administrativnomu-sudochynstvi/

Загалом нормами КАС України забезпечено громадянина правовою можливістю звернутися до суду з адміністративним позовом для вирішення публічно-правового спору й надано процесуальну можливість більш повно реалізувати право на судовий захист в адміністративних судах у порядку позовного провадження, яке ділиться на загальне позовне провадження та спрощене позовне провадження як процесуальної форми розгляду й вирішення адміністративних справ, що надає додаткові процесуальні гарантії ефективного судового захисту порушених прав, свобод і законних інтересів громадянина у сфері публічно-правових відносин⁹⁵².

Підводячи підсумок розгляду проблематики щодо визначення протиправності дій суб'єктів владних повноважень в Україні як підстави реалізації права на судовий захист дає можливість стверджувати про таке:

1) етимологія концепту протиправності в діях суб'єктів владних повноважень визначається такими похідними складниками, як правова поведінка особи, повноваження та компетенція суб'єкта владних повноважень, а також межі дискретності повноважень (у разі їх наявності);

2) коли йдеться про правову поведінку суб'єктів владних повноважень, їх правові рамки діяльності мають бути чіткими та процедурно врегульованими, а в разі наявності дискретних повноважень – ще й кількісно-якісно пропорційними, тобто такими, що передбачають оптимальність дії;

3) протиправність дій суб'єктів владних повноважень дослівно – «проти права», «неправомірно», тобто поза межами норм природного права, всупереч установленим природно-соціальним правилам, без урахування всіх вимог законодавства, використання дискретних повноважень у разі їх відсутності, що репрезентується активною та пасивною поведінкою;

4) трактування протиправності дій суб'єкта владних повноважень у нормах КАС України не надається, що пов'язано

⁹⁵² Поворознюк М. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258 с.

з формулюванням частини 2 статті 2 Кодексу, де визначено критерії законності діяльності досліджуваних суб'єктів;

5) протиправністю дій суб'єктів владних повноважень є власність форми діяльності суб'єкта владних повноважень, яка: 1) має істотні порушення в реалізації процедури її застосування (вихід за межі повноважень, недотримання засад і принципів законодавчих актів, порушення правил балансу цілей та наслідків дії тощо) чи взагалі відсутність підстав для її використання (активна форма); 2) утримання від вчинення дій у разі відсутності такої потреби (обов'язок суб'єкта владних повноважень розглянути звернення, ухвалення рішення, яке не реалізоване на практиці через його бездію) (пасивна форма), що тягне за собою настання несприятливих наслідків (порушення прав осіб) та підлягає судовому оскарженню як модель активної чи пасивної, свідомої поведінки, яка порушує суб'єктивні права конкретних осіб і загалом підриває авторитет публічної влади та основні принципи публічного управління;

6) наявність протиправної дії суб'єкта владних повноважень може встановити лише адміністративний суд, і критерії, визначені частиною 2 статті 2 КАС України, є підставою для звернення особи до адміністративного суду з письмовим проханням визнати такі дії протиправними, тобто такими, що не відповідають передбаченим законодавством України процедурам і правилам належної діяльності суб'єктів публічного управління, за своєю природою є незаконними, не відповідають нормам чинного законодавства України та мають ознаки не лише порушення законодавчих положень, а й конституційних прав і свободи людини і громадянина;

7) наявність упевненості в особі щодо протиправності діяння суб'єкта владних повноважень, а також подання відповідного адміністративного позову не гарантує захисту її суб'єктивного права. Обов'язок доказування в цій категорії справ хоч і лежить на суб'єктах владних повноважень, однак пасивність позивача може стати підставою ухвалення рішення судом не на його користь. Тому перед активізацією права на судовий захист особи мають бути підготовленими та забезпечити себе професійною правовою допомогою

(скористатись послугами адвокатів), що значно вплине як на швидкість судового розгляду справи, так і на його кінцевий результат.

Отже, захист особи як різновид обов'язку держави перед громадянином може розглядатися в декількох варіаціях. Однією з таких є судовий захист. У разі наявності критеріїв для визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними, тобто такими, що за своєю природою є незаконними, не відповідають нормам чинного законодавства України та мають ознаки не лише порушення законодавчих положень, а й конституційних прав і свободи людини і громадянина, конкретна особа (за наявності підстав для подання адміністративного позову) має право активізувати процедуру судового оскарження таких дій задля захисту свого конституційного гарантованого права від свавілля з боку представників, що виконують делеговані державою функції. Фактично це прохання особи до неупередженого та незацікавленого суб'єкта (адміністративного суду) втрутитись у спірні публічно-правові взаємовідносини, де іншою стороною є представник владних повноважень, адже дії останнього є протиправними, тобто такими, що спричиняють негативні наслідки – порушують права, свободи та інтереси зверненої особи.

7.5.2. Поняття та зміст адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними

Попередньо нами було обґрунтовано, що з принципу верховенства права впливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, має забезпечувати судова влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури⁹⁵³. Власне ухвалення КАС України стало новелою в системі національного законодавства й водночас проявом демократичного розвитку нашої

⁹⁵³ Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 03 травня 2019 р., Справа № 480/710/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81512197>

держави, яка вперше визнала право людини позиватися з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів до суду проти держави в особі відповідних суб'єктів державно-владних повноважень, а також органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо⁹⁵⁴.

Тому не буде новиною той факт, що на сьогодні одним із пріоритетних завдань на шляху подальшої розбудови сучасної України як правової держави є ефективна діяльність системи адміністративної юстиції⁹⁵⁵, такий розгляд і вирішення адміністративних справ, що дійсно захищають права, свободи та інтереси осіб. Водночас відсутність комплексних наукових напрацювань у теоретико-праксіологічному аспекті щодо інституту адміністративної справи є правовою прогалиною, яка потребує усунення⁹⁵⁶. Формування поняття та розкриття сутності адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, на наш погляд, слугуватиме способом звернення уваги науковців на вказану проблематику.

У нормах КАС України «адміністративна справа» визначена через поєднання формального, суб'єктного та предметного підходів до категоріально-понятійної сутності цієї категорії. Додатково відзначимо, що загалом у науковій літературі спір визначається як претензія, в якій одна сторона відстоює свою позицію про предмет спору, або ж такий тип правовідносин, який характеризується наявністю суперечностей у сторін, викликаних конфліктом їх інтересів або незбігом їх поглядів⁹⁵⁷.

Уже з цього визначення можна виокремити певні ознаки адміністративного спору, що мають істотне значення, а саме те, що йдеться не лише про розбіжність, яка має або може бути вирішена

⁹⁵⁴ Адміністративне судочинство України: стан і виклики: онлайн-засідання круглого столу (6 липня 2020 року). Судова влада України. 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/965757/>

⁹⁵⁵ Поворознюк М. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258 с.

⁹⁵⁶ Качур І. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 42–48.

⁹⁵⁷ Черняхович І. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 108–112.

юрисдикційним органом, а й про обговорення, яке може бути вкрито як у правову, так і не в правову (організаційну) форму. Для публічного управління це має важливе значення, оскільки процес виконавчо-розпорядчої діяльності в демократичному суспільстві в багатьох, якщо не в більшості випадків, передбачає елемент колективного обговорення управлінських питань. Це тим більше важливо, коли йдеться про роботу колегіальних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування. Практика свідчить, що згадане обговорення закінчується рішенням посадовця, уповноваженого ухвалювати його від імені виконавчого органу. Там, де йдеться про обговорення колегіальним органом (наприклад, адміністративною комісією місцевої адміністрації) певного питання, обговорення має результатом голосування, що визначає рішення органу, тобто таким чином вирішується можлива спірна ситуація між членами комісії⁹⁵⁸.

У нормах КАС України «адміністративна справа» визначена поверхнево. Надано загальні характеристики розуміння цієї категорії, однак не деталізовано повною мірою її зміст. У зв'язку з цим Верховний суд України та Вищий адміністративний суд України у своїх роз'ясненнях дещо уточнюють його категорійно-понятійну сутність⁹⁵⁹.

⁹⁵⁸ Боженко Н. Поняття та ознаки адміністративно-правового спору. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(1). С. 69–71.

⁹⁵⁹ Приклад: у рішенні Верховного Суду, ухваленому у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 вересня 2018 р. у справі № К/9901/47078/18, зазначено, що визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є наявність публічно-правового спору. Слід ураховувати, що участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір із публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 р. № 708/11/13–10 містить вказівку на потребу врахування положень КАС України, які передбачають, що до юрисдикції адміністративних судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

Водночас інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13–11, № 259/0/4–11 відзначено, що публічно-правовим спором, за КАС України, є не будь-який публічно-правовий спір, а лише той, який випливає зі здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій. Вищезгаданим рішенням Верховного Суду наголошується, що визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є сутність (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. У свою чергу приватноправові

Власне, саме зазначене сьогодні зумовлює проблему наявності колізії адміністративної юрисдикції з іншими видами судових юрисдикцій, яка до цього часу залишається невирішеною⁹⁶⁰. У справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, суд вирішує спір про право, але про право не цивільне, а адміністративне. Цей спір свідчить про передбачуване або дійсне порушення адміністративними органами суб'єктивних прав громадян або про створення інших перешкод їх здійсненню. Він порушується з метою усунення цих перешкод і захисту суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом. Оскаржуючи до суду дії суб'єктів владних повноважень, громадянин заявляє про свою незгоду з діями органів управління, вимагає визнання їх такими, що не відповідають закону, тобто незаконними. Водночас адміністративний орган в особі свого представника має повне право доводити обґрунтованість своїх дій і необґрунтованість вимог громадянина⁹⁶¹.

Отже, у разі якщо права особи порушені процедурою ухвалення рішень, здійснені дії (бездіяльність) суперечать нормам чинного законодавства, тим самим порушуючи права осіб, то їх захист має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства⁹⁶².

Відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватно-правовий характер, якщо він головним чином зумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо позивач намагається захистити своє порушене суб'єктивне право через оскарження управлінських дій суб'єктів владних повноважень. Аналогічна правова позиція міститься зокрема в постановках Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року у справі № 805/4506/16-а та від 27 червня 2018 року у справі № 815/6945/16.

⁹⁶⁰ Приклад: Інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011 р., 11.03.2011 р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 передбачається, що при визначенні судової юрисдикції щодо вирішення справи потрібно виходити з характеру спірних правовідносин, прав та інтересів, за захистом яких звернувся позивач, суб'єктного складу сторін, предмета спірних правовідносин.

⁹⁶¹ Боженко Н. Поняття та ознаки адміністративно-правового спору. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(1). С. 69–71

⁹⁶² При цьому слід розуміти, що суд, який розглядає справу, не віднесено до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні частини 1 статті 6 Конвенції. Так, у пункті 24 рішення ЄСПЛ від 20.07.2006 р. у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» Суд указав, що словосполучення «встановленого законом» поширюється не лише на правову основу існування суду, але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність.

Якщо безпосередньо вести мову про підняту в цьому дослідженні проблематику, стаття 5 КАС України передбачає, що особа, права, свободи або законні інтереси якої порушено внаслідок дій суб'єктів владних повноважень, має право просити адміністративний суд про їх захист через визнання таких дій протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій.

Визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними – це оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Уточнимо, що така класифікаційна група відсутня в затвердженому Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ і методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Це зумовлено тим, що ця категорія справ об'єднує спори одночасно за такими трьома ознаками, як предмет оскарження, сторона спору та предмет захисту. Тобто конкретна адміністративна справа про визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до певної категорії адміністративних справ залежно від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

Отже, адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від активних чи пасивних дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

Відповідно до норм чинного законодавства можна виділити такі три категорії позивачів в адміністративній справі:

1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи);

2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень;

3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

Трапляються випадки, коли позивачем в одній справі можуть бути дві й більше особи в результаті спільного пред'явлення позову. Обов'язкова співучасть передбачена й у випадках, коли права позивача у справі не можна визначити без установлення прав інших суб'єктів спірних відносин, які можуть пред'явити позов на захист їх порушених прав та інтересів⁹⁶³.

Тобто позивачем у справах про оскарження дій суб'єктів владних повноважень, як правило, є фізична або юридична особа приватного права, а в окремих випадках – сам суб'єкт владних повноважень⁹⁶⁴.

Уточнимо, що загальна адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це сукупність передбачених КАС України прав та обов'язків, яких мають і зобов'язані дотримуватися всі без винятку особи, які беруть участь в адміністративній справі. Така правосуб'єктність надає можливість сторонам та іншим учасникам адміністративної справи захистити свої суб'єктивні права, свободи й інтереси. Загальна правосуб'єктність є відтворенням принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Також цей вид правосуб'єктності забезпечує змагальність сторін, оскільки для позивача та відповідача створюється можливість довести власну правоту та спростувати доводи опонента під час розгляду й вирішення адміністративної справи. Вичерпний перелік загальних прав та обов'язків учасників адміністративного процесу закріплений у нормах КАС України. Натомість спеціальна правосуб'єктність передбачає конкретно визначений процесуальним законодавством обсяг прав та обов'язків, якими наділяється лише

⁹⁶³ Бречко А. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2009. № 1. С. 78–82.

⁹⁶⁴ Основи держави і права : навч. посіб. / С.Д. Гусарев, Р.А. Калужний та ін. К. : Либідь, 1997. 208 с.

обмежене, чітко визначене коло учасників адміністративної справи. Спеціальною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю наділено таких процесуальних учасників: 1) сторони; 2) треті особи; 3) процесуальні представники; 4) органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб; 5) інші учасники адміністративного процесу⁹⁶⁵.

У свою чергу передумовами виникнення публічно-правового спору щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень проти-правними є такі: 1) наявність юридичного конфлікту між особою (особами) та суб'єктом владних повноважень з приводу законності реалізації ним конкретних дій; 2) наявність норм права, що встановлюють процедури, правила та обов'язки реалізації суб'єктом владних повноважень оскаржуваної дії; 3) наявність законодавчо закріпленого механізму судового захисту порушеного права особи. Предметом оскарження є дія (діяльність) суб'єкта владних повноважень, що має ознаки протиправності.

Отже, сутність адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, характеризується суб'єктною та передумовно-предметною складовими.

Вирішуючи спір, суд зобов'язаний дотримуватися принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Зазначений принцип – це принцип неупередженого ставлення суду до сторін⁹⁶⁶. Точне й неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України є неодмінною умовою виконання завдань щодо забезпечення правильного, справедливого і своєчасного вирішення спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин⁹⁶⁷.

⁹⁶⁵ Бевзенко В. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2. С. 13–17.

⁹⁶⁶ Любавська І. Негативні наслідки зловживання недобросовісними учасниками ринку експортно-імпортних операцій правом на забезпечення позову в адміністративному процесі. *Судова апеляція*. 2017. № 4(49). С. 23–30.

⁹⁶⁷ Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Вищого адміністративного суду від 06.03.2008 № 2. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 2. Ст. 117.

Окремо відзначимо те, що адміністративні справи, зокрема й аналізовані, можна розглядати й з іншого боку – як позовні заяви, скарги, справи, матеріали провадження, подання та інші передбачені законом процесуальні документи, що подаються до суду й можуть бути предметом судового розгляду, судові процесуальні документи, що виготовляються судом⁹⁶⁸. Тобто адміністративна справа, пов'язана з визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, є різновидом судової справи, яка складається із процесуальних документів, доказів та інших матеріалів, сукупно репрезентуючи наявність факту спірних правовідносин.

Підводячи підсумок розгляду проблематики щодо визначення поняття та опису змісту адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, стверджуємо про таке:

1) у нормах КАС України міститься визначення поняття «адміністративна справа», у якому законодавець здійснив спробу виокремити публічно-правовий спір, що належить до юрисдикції адміністративних судів, від суміжних спорів юрисдикцій інших судових установ України двома ознаками – характером правового спору та його суб'єктним складом. Ці ознаки репрезентують поєднання формального, суб'єктного та предметного підходів до категоріально-понятійної сутності цієї категорії. Однак у нормах КАС України «адміністративна справа» визначена поверхнево, оскільки надано загальні характеристики розуміння цієї категорії, однак не деталізовано повною мірою її зміст (у зв'язку з чим Верховний суд України та Вищий адміністративний суд України у своїх роз'ясненнях уточнюють його категорійно-понятійну сутність);

2) попри те, що в нормах КАС України та роз'ясненнях Верховного суду України й Вищого адміністративного суду України міститься визначення поняття «адміністративна справа», усе ще сьогодні досить складно розмежувати адміністративну юрисдикцію від інших. Однак беззаперечним є те, що в разі якщо права особи, порушені

⁹⁶⁸ Про затвердження Інструкції з діловодства в місцевих та апеляційних судах України : Наказ ДСА України від 20.08.2019 № 814. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0814750-19#Text>

процедурою ухвалення рішень суб'єктом владних повноважень або здійсненими ним діями (бездіяльністю), суперечать нормам чинного законодавства, тим самим порушують права осіб, то їх захист має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними – це оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Така класифікаційна група відсутня в затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до певної категорії адміністративних справ залежно від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень;

4) позивачем у справах про оскарження дій суб'єктів владних повноважень, як правило, є фізична або юридична особа приватного права, а в окремих випадках – сам суб'єкт владних повноважень; передумови виникнення публічно-правового спору щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними є: 1) наявність юридичного конфлікту між особою (особами) та суб'єктом владних повноважень з приводу законності реалізації ним конкретних дій; 2) наявність норм права, що встановлюють процедури, правила та обов'язки реалізації суб'єктом владних повноважень оскаржуваної дії; 3) наявність законодавчо закріпленого механізму судового захисту порушеного права особи; предметом оскарження є дія (діяльність) суб'єкта владних повноважень, що має ознаки протиправності;

Отже, адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, з одного боку, є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують

загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від активних чи пасивних дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію; з іншого – різновиди судової справи, що складається з процесуальних документів, доказів та інших матеріалів, сукупно репрезентуючи наявність факту спірних правовідносин.

Сутність адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, характеризується суб'єктною та передумовно-предметною складовими.

7.5.3. Стадії адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними

Як уже стало зрозумілим, право на судовий захист від протиправних дій суб'єкта владних повноважень реалізується через відкриття провадження у справі. Поки процес не розпочатий, не можна сказати, що конкретне право на захист реалізується певним судом і певним способом. Право на судовий захист реалізується через ухвалення судом рішення певного змісту. Оскільки суд без пред'явлення позову самостійно не вправі відкривати провадження у справі, виникнення цього обов'язку залежить від того, чи буде звернення до суду за захистом⁹⁶⁹.

З усім тим у разі ініціації судового розгляду адміністративний суд набуває спеціального статусу, основним завданням якого стає обов'язок з'ясувати всі обставини справи, вирішити спір по суті (посилаючись на чинні норми законодавства) та, за можливості, здійснити захист порушених суб'єктивних прав особи. Зазначене здійснюється у формі судової правозастосовної діяльності – процесуальному порядку, що передбачає певну кількість стадій, кожна з яких має свою (властиву лише їй) специфіку та підпорядковується загальній логіці всього правозастосовного процесу. Процес правозастосування

⁹⁶⁹ Ніколаєнко Я. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція. 2014. Вип. 8. С. 48–50.

визначається як діяльність, що реалізується в певній послідовності дій, які отримали назву «стадії правозастосування»⁹⁷⁰.

Широко застосовуючи термін «стадія», вчені не намагаються чітко сформулювати зміст стадії як правової категорії, яка б набула загальнотеоретичного значення у всіх галузях права. У ліпшому випадку науковці, які вживають поняття «стадія», не замислюються над його змістом і тому використовують не зовсім вдалі запропоновані галузеві дефініції. Часто спостерігається механічне перенесення наявних уявлень про стадії з адміністративно-процесуального права у площину загальної теорії права й навпаки. Інколи вчені позначають одні й ті ж явища різними термінами як синонімічними, не розмежовуючи їх змісту⁹⁷¹.

Так, В. Келеберда відзначає, що під стадіями теоретики права визначають відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти)⁹⁷². Процесуалісти трактують поняття «стадії» як динамічну відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітко й неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності й забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально зумовленого правового процесуального результату⁹⁷³. Щодо теорії адміністративного права в цій площині стадія розглядається переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного

⁹⁷⁰ Капустинський В., Волкова І. Теоретичні основи судового правозастосування. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 5. С. 84–93.

⁹⁷¹ Гнатюк С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія; Львів : ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

⁹⁷² Келеберда В. Стадії в адміністративному судочинстві України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 268с.

⁹⁷³ Коліушко І. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України. К. : Факт, 2003. 536 с.

результату⁹⁷⁴ і відрізняються певним колом суб'єктів та закріплюються відповідними процесуальними актами⁹⁷⁵.

Отже, стадію адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними можна визначити як самостійну відокремлену одиницю, елемент процесуальної форми діяльності адміністративних судів стосовно визнання факту протиправності дій суб'єкта владних повноважень (за потреби й зобов'язання такого суб'єкта вчинити певну дію чи утриматись від неї), що виокремлюється характерними особливостями, притаманними конкретному етапу вирішення спірних правовідносин.

Іншими словами, стадії адміністративно-судового провадження відбивають логічну послідовність здійснення процесуальних дій, передбачених певним провадженням для досягнення цілей, передбачених КАС України⁹⁷⁶, маючи такі характеристики: конкретні завдання й функції притаманні лише одній конкретній стадії; певне коло ініціальних обставин, систему юридичних фактів, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії в іншу; специфіку правового становища учасників процесу (коло учасників у різних стадіях є відмінним); специфічність здійснюваних операцій та характер юридичних наслідків; особливості закріплених у відповідному процесуальному акті (документі) остаточних матеріально-правових результатів⁹⁷⁷.

Щодо їх системи Б. Левенець⁹⁷⁸ відзначає, що в юридичній літературі традиційно виділяють від трьох до восьми стадій судового правозастосування. Зокрема, А. Перепелюк зазначає, що юридична наука схильна до визнання концепції трьох стадій процесу правозастосовної діяльності, до яких належать: 1) установлення фактичних

⁹⁷⁴ Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник. Київ : Аванпостприм, 2004. 200 с.

⁹⁷⁵ Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник ; у двох томах. Т. 1. Загальна частина. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

⁹⁷⁶ Бітов А.І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін. ; МОНмолодьспорт України; НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2012. Вип. 46. С. 330–339.

⁹⁷⁷ Гнатюк С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія; Львів : ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

⁹⁷⁸ Левенець Б. Проблема виокремлення стадій судового правозастосування. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 507–513.

обставин (фактичної основи) справи; 2) вибір та аналіз норми, що підлягає застосуванню; 3) ухвалення рішення та його належне оформлення⁹⁷⁹; П. Рабінович виділяє п'ять стадій правозастосування: 1) установлення юридично значущих фактів і пошук правової норми, яку належить до них застосувати; 2) перевірка достовірності та правильності тексту, визначення меж дії та юридичної сили правової норми; 3) з'ясування змісту, смислу правової норми, тобто її тлумачення; 4) ухвалення рішення у справі; 5) оформлення рішення в акті застосування юридичної норми⁹⁸⁰.

Є. Бобрешов вважає, що судове правозастосування характеризується такими стадіями: 1) належне звернення до суду; 2) установлення фактичних обставин у справі; 3) вибір й аналіз норм права; 4) ухвалення рішення та його документальне оформлення; 5) виконання судового рішення⁹⁸¹.

Немає сенсу виокремлювати підхід до вказаних наукових течій, адже ми є прибічниками думки, що судове правозастосування не вкладається в загальноухвалені структурні рамки абстрактної моделі правозастосовного процесу⁹⁸², адже процесуальна форма діяльності адміністративних судів становить собою встановлений нормами законодавства про адміністративне судочинство порядок розгляду адміністративним судом відповідних адміністративних позовів (позовних заяв), порушення провадження у справі, підготовки справи до судового розгляду, розгляду та вирішення справ з винесенням відповідних процесуальних актів, оскарження й перегляду адміністративно-судових актів⁹⁸³.

⁹⁷⁹ Перепелюк А. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 224 с.

⁹⁸⁰ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посіб. Вид. 9-те, зі змінами. Львів : Край, 2007. 191 с.

⁹⁸¹ Бобрешов Є. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Одес. нац. ун-т ім. І.І. Мечникова. Одеса, 2010. 251 с.

⁹⁸² Капустинський В.А., Волкова І.В. Теоретичні основи судового правозастосування. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 5. С. 84–93.

⁹⁸³ Бітов А. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю.П. Алєнін та ін. ; МОНмолодьспорт України; НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2012. Вип. 46. С. 330–339.

Уточнимо також, що В. Келеберда вважає, що класифікація стадій в адміністративному судочинстві України – це встановлений законодавством порядок розподілення стадій та етапів адміністративного судочинства залежно від сукупності ознак (завдань стадії, виду процесуальних дій, кола суб'єктів, інстанції), що дозволяє послідовно та системно реалізовувати адміністративне судочинство та відповідно захищати права, свободи й законні інтереси осіб, суспільства та держави.

У межах спеціалізованої праці, присвяченої безпосередньо цій тематиці, учений зазначає, що поділ стадії за завданнями дозволяє виділити первинні стадії (завданням є початковий рух розгляду публічно-правового спору та підготовчі дії); основну стадію судового розгляду (безпосередній розгляд і вирішення адміністративної справи); факультативні стадії (перегляд судових рішень або відновлення невідновлених чеснот); завершальну стадію (завдання – обов'язкове виконання рішення суду). На його думку, окрема стадія адміністративного судочинства може включати певні етапи, на яких здійснюються визначені законом процесуальні дії, відповідно класифікація стадій в адміністративному судочинстві України є деякою мірою широкою, адже включає й етапи (умовно – підстадії), на яких вирішується встановлене коло процесуальних питань⁹⁸⁴.

На противагу зазначеному О. Кузьменко відокремлює дві групи стадій розгляду індивідуально-конкретних справ у судах адміністративної юрисдикції: перша – розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції; друга – розгляд адміністративної справи у апеляційному та касаційному порядку⁹⁸⁵. При цьому традиційним можна вважати такий комплекс стадій: 1) порушення адміністративно-судового провадження (звернення з адміністративним позовом); 2) стадія підготовчого слухання справи (так зване підготовче провадження); 3) стадія судового розгляду справи; 4) винесення рішення у справі. Нетрадиційний, наприклад, представлений В. Келебердою:

⁹⁸⁴ Келеберда В. Стадії в адміністративному судочинстві України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 268 с.

⁹⁸⁵ Кузьменко О. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.

1) первинні стадії адміністративного судочинства: звернення до адміністративного суду; відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; 2) основна стадія адміністративного судочинства – судовий розгляд адміністративної справи; 3) факультативні стадії адміністративного судочинства: апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження); касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій; провадження за винятковими обставинами та провадження за нововиявленими обставинами; провадження в Європейському суді з прав людини; 4) завершальна стадія: виконавче провадження (виконання судових рішень в адміністративних справах)⁹⁸⁶.

Ураховуючи такі твердження та на основі встановленого загального позовного процесуального порядку дій адміністративного суду здійснимо опис стадій адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

Як зазначено нами попередньо, звернення з адміністративним позовом є ініціацією судового розгляду адміністративної справи щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

За загальним правилом, подання адміністративного позову має відповідати всім вимогам КАС України щодо змісту, структури та територіальної й інстанційної юрисдикції адміністративного суду. Тобто, незважаючи на те, що кожна позовна заява має індивідуально виражені ознаки, які ґрунтуються на індивідуальних фактичних обставинах, у будь-якому разі зміст і структура позовної заяви має відповідати основним процесуальним вимогам⁹⁸⁷.

Стаття 160 КАС України містить норми, які зобов'язують позивача викласти свої вимоги щодо предмета спору та надати їх обґрунтування в письмовій формі. Передбачається можливість складання позовної заяви через заповнення бланка позову, наданого судом⁹⁸⁸.

⁹⁸⁶ Келеберда В. Стадії в адміністративному судочинстві України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 268 с.

⁹⁸⁷ Нагорний О. Структура позовної заяви за новим КАС України. *Національна Асоціація Адвокатів України*. 2018. URL: <https://radako.com.ua/news/struktura-pozovnoyi-zayavi-za-novim-kas-ukrayini-2018-r>

⁹⁸⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

Основні структурні складові позовної заяви викладено в частині 5 статті 160 КАС України. Особливістю позовної заяви щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними є потреба обґрунтування порушення оскаржуваними діями (активними чи пасивними) прав, свобод, інтересів позивача. Після надходження позовної заяви вона реєструється та не пізніше такого дня передається судді, який з'ясовує, чи відповідає вона за сутністю (себто вимоги є такими, що підпадають під компетенцію адміністративних судів, і відсутні підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, передусім – відсутнє судове рішення у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав) і формою вимогам КАСУ. Далі суддя відкриває провадження в адміністративній справі (питання про відкриття провадження суддя вирішує упродовж п'яти днів від дня надходження до адміністративного суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви в разі залишення позовної заяви без руху або отримання судом інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи).

До постановлення ухвали про відкриття провадження у справі суддя не має права вчиняти будь-які дії щодо підготовки справи до судового розгляду, зокрема забезпечувати позов, проводити попереднє судове засідання тощо. Водночас із винесенням ухвали про відкриття провадження суддя може (але не зобов'язаний) ухвалити рішення про проведення попереднього судового засідання⁹⁸⁹.

Так, відповідно до пункту 2 частини 4, статті 12 КАС України, зокрема в разі заявлення вимог про відшкодування шкоди, спричиненої в сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, спричинених рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, позовна заява розглядається за правилами загального позовного провадження, в якому відповідно здійснюється підготовче засідання.

Уточнимо, що інститут підготовчого провадження, який існує для розгляду справ у порядку загального позовного провадження,

⁹⁸⁹ Звернення до Європейського Суду (Формуляр та Рекомендації). Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. 2006. URL: <http://khp.org/index.php?id=1152793853>

має на меті вирішення всіх організаційних процесуальних питань необхідних для якнайшвидшого призначення справи до судового розгляду та своєчасного вирішення спору по суті. Реалізовується він у відкритому судовому засіданні та може мати на меті витребування певних доказів, уточнення позовних вимог, вирішення відводів, виклик свідків тощо.

Підготовче провадження у справі здійснюється суддею, який відкрив провадження у справі. На цій стадії потрібно визначити наявність чи відсутність публічно-правового спору, характер спірних правовідносин, зміст їх правових вимог і закон, що їх регулює і яким належить керуватися у вирішенні спору. Суд на цій стадії також визначає факти, які потрібно встановити для вирішення спору, – які з них визнаються кожною стороною, а які підлягають доказуванню⁹⁹⁰.

У разі загального позовного провадження законодавець надає можливість провести підготовчі дії впродовж шістдесяти днів від дня відкриття провадження, пролонгувавши цей строк за потреби ще на тридцять днів.

Із метою врегулювання спору до судового розгляду суди мають з'ясовувати, чи не відмовляється позивач від позову, чи визнає позов відповідач, чи не бажають сторони укласти мирову угоду. Зазначені процесуальні дії мають також учинятися й під час судового засідання, але мусять здійснюватися неформально, а суди зобов'язані ретельно перевіряти підстави для відмови від позову та з'ясовувати, чи не порушує така відмова права або інтереси інших осіб, чи є підстави для ухвалення відмови від позову. Якщо для цього немає законних підстав, суд постановляє ухвалу про відмову в прийнятті заяви про відмову в позові, визнання відповідачем позову, укладання мирової угоди і продовжує розгляд справи. Суди зобов'язані зберігати об'єктивність і неупередженість та роз'яснювати сторонам правові наслідки процесуальних дій⁹⁹¹.

⁹⁹⁰ ВАСУ узагальнив, як відкривати провадження в адмінсправах та здійснювати судовий розгляд справ. ВАСУ. 2016. URL: http://voas.gov.ua/news/oglyad_zm/vasu_uzagalniv_yak_v_dkrivati_provadzhennya_v_adm_nspravakh_ta_zd_ysnyuvati_sudoviy_rozglyad_sprav/

⁹⁹¹ Там само.

І вже після закриття підготовчого провадження та початку розгляду справи по суті в суду є можливість вирішити спір й ухвалити рішення впродовж тридцяти днів. При цьому слід розуміти, що саме розгляд справи по суті є основоположною стадією адміністративного судочинства України, завданням якої є безпосередній розгляд адміністративної справи через здійснення різних організаційно-процесуальних дій, у результаті яких буде ухвалено рішення у справі⁹⁹².

Під час розгляду справи в порядку загального позовного провадження суд у відкритому судовому засіданні заслуховує пояснення сторін, покази свідків, досліджує докази та після проведення судових дебатів проголошує рішення.

Як зазначає В. Феннич⁹⁹³, ця стадія має певні риси:

- по-перше, послідовність учинення процесуальних дій. Усі процесуальні дії, які здійснюються під час розгляду справи по суті, формують цілісну систему, що розвивається від першої до останньої процесуальної дії, якою завершується розгляд справи по суті. Не здійснивши тієї процесуальної дії, яка мала бути вчинена за встановленою послідовністю, суд не може приступити до вчинення інших процесуальних дій;
- по-друге, судові засідання здійснюються у спеціальному місці, яким є зал судового засідання;
- по-третє, судові засідання обов’язково здійснюються з повідомленням про місце, дату та час його проведення учасників справи;
- по-четверте, судові засідання має проводитися відкрито, а процесуальні дії, які вчиняються в залі суду, обов’язково мають озвучуватися;
- по-п’яте, з усіх питань, які вирішує суд у судовому засіданні, він обов’язково має винести ухвали суду;
- по-шосте, судові засідання обов’язково фіксується за допомогою процесуальних документів і технічних пристроїв;

⁹⁹² Келеберда В. Стадії в адміністративному судочинстві України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 268 с.

⁹⁹³ Феннич В. Судові засідання як процесуальна форма стадії розгляду справи по суті в цивільному процесі. *Закарпатські правові читання* : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 11–31 квітня 2019) / Ужгородський національний університет ; за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2019. Т. 2.

– по-сьоме, обрядовість учинення процесуальних дій у судовому засіданні (наприклад, особи звертаються до суду словами «Ваша честь»).

У випадку ж спрощеного позовного провадження суд надає можливість скористатися своїми процесуальними правами та виконати процесуальні обов'язки без проведення судового засідання, наприклад з урахуванням вимог статті 263 КАС України щодо розгляду справ незначної складності.

До таких категорій можуть бути віднесені зокрема спори щодо бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо ненадання відповіді на звернення або інформаційний запит.

Усі заяви та клопотання в такому разі суд вирішує без проведення судового засідання, тобто вчиняє потрібні підготовчі дії, та вже за результатами вирішення спору направляє сторонам рішення.

Разом із тим законодавець визначив лише тридцятиденний строк для вирішення таких (нескладних) спорів, що має бути наслідком більш злагодженої демонстрації учасниками процесу своєї дисциплінованості. Законодавець чітко розмежував «складні» та «нескладні» спори, надавши можливість учасникам реалізувати права та виконати процесуальні обов'язки, а суду – учинити всі потрібні процесуальні дії, спрямовані на своєчасне вирішення спору.

Що ж до повноважень суду під час вирішення зазначеної нами вище як приклад категорії справ у загальному позовному провадженні, то останній мусить крім визнання протиправної бездіяльності ще й стягнути відповідно шкоду, спричинену такою пасивною поведінкою суб'єкта владних повноважень.

У випадку з бездіяльністю щодо ненадання відповіді на запит чи звернення суд може зобов'язати відповідача вчинити активні дії, визнавши протиправною бездіяльність.

Остання стадія, на наш погляд, – це оскарження судового рішення. При цьому ми навмисно оминаємо стадію виконання судових рішень, адже переконані, що фактичне їх виконання є тягарем виконавчої служби та позивача. Річ у тім, що, на наш погляд, це була б самостійна стадія адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними, якби в адміністративних судах діяла служба судових виконавців,

яка б організаційно не залежала від органів виконавчої влади, що насамперед сприяло б судовому контролю за виконанням винесених судових рішень, а також прискорило б саму процедуру виконання⁹⁹⁴.

Щодо реалізації права оскарження судового рішення слід відзначити, що судочинство не може обійтися без спеціального способу критики й виправлення судових помилок судами вищих інстанцій. Для сторін оскарження судового рішення гарантує можливість відстоювати свою позицію й намагатись установленими законами засобами досягти відміни судового рішення, що суперечить їх інтересам. Перегляд судового рішення має також і психологічне значення. Думка про те, що рішення суду першої інстанції не є остаточним і може бути переглянуто більш досвідченими і кваліфікованими суддями, сприятливо й заспокоїливо діє на осіб, які беруть участь у розгляді справи в суді першої інстанції⁹⁹⁵.

Ми цілком розділяємо думку Р. Кукурудз, що взагалі недоречним і помилковим є порівняння апеляції з іншим способом оскарження – касацією⁹⁹⁶. За загальним правилом, оскаржити рішення суду в апеляційному порядку може особа, яка брала участь у справі або яка не брала участі у справі, якщо судові рішення безпосередньо зачіпає її права, свободи, інтереси чи обов'язки. Касаційна скарга може бути подана сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, а також особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки. Суттєвою відмінністю касаційного перегляду від апеляційного є повноваження суду касаційної інстанції⁹⁹⁷.

Уточнимо, що оскарження судового рішення щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправним у випадку зі спрощеним позовним провадженням є обмеженим порівняно із загальним.

⁹⁹⁴ Кузьмишин В. Як забезпечити безумовне виконання судового рішення? *Юридичний вісник України*. 2011. № 3.

⁹⁹⁵ Ємельянова І. Теоретичні та практичні аспекти апеляційного і касаційного перегляду судових рішень в цивільному судочинстві. *Міністерство юстиції України*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_1699

⁹⁹⁶ Кукурудз Р. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.

⁹⁹⁷ Там само.

Якщо під час апеляційного оскарження судового рішення учасники справи незалежно від виду позовного провадження можуть реалізувати своє право на апеляційну скаргу, то в касаційному провадженні є певні застереження. Так, згідно з частиною 5 статті 328 КАС України не підлягають касаційному оскарженню судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження, крім випадків, коли:

- а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;
- б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, установлені оскарженим судовим рішенням, у розгляді іншої справи;
- в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;
- г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Отже, нами продемонстрована модель законодавчо закріпленого порядку розгляду адміністративних справ щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними. Однак на практиці це виглядає дещо інакше. Учасники справи часто затягують судові процеси через звернення з безпідставними клопотаннями про відкладення судового засідання, не виконують своєчасно свої процесуальні обов'язки, зокрема в незначних справах, що у свою чергу не дозволяє завершити розгляд справи своєчасно.

Підводячи підсумок, розгляд проблематики щодо опису стадій адміністративно-судового провадження з визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними дає можливість стверджувати про таке:

- 1) стадію адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними можна визначити як самостійну відокремлену одиницю, елемент процесуальної форми діяльності адміністративних судів стосовно визнання факту протиправності дій суб'єкта владних повноважень (за потреби й зобов'язання такого суб'єкта вчинити певну дію чи утриматись від

неї), що виокремлюється характерними особливостями, притаманними конкретному етапу вирішення спірних правовідносин;

2) опис стадій адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними потрібно здійснювати на основі встановленого загального позовного процесуального порядку дій адміністративного суду, до яких віднесено:

- ініціація судового розгляду адміністративної справи щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними, тобто подання адміністративного позову, який відповідає всім вимогам КАС України, з подальшим ухваленням рішення суддею про відкриття провадження у справі;

- вирішення питання суддею про потребу проведення підготовчого засідання, реалізація якого має на меті вирішення всіх організаційних процесуальних питань, необхідних для якнайскорішого призначення справи до судового розгляду та своєчасного вирішення спору по суті (реалізується він у відкритому судовому засіданні та може мати на меті витребування певних доказів, уточнення позовних вимог, вирішення відводів, виклик свідків тощо);

- закриття підготовчого провадження та початок розгляду справи по суті, під час якого суд у відкритому судовому засіданні заслуховує пояснення сторін, покази свідків, досліджує докази та після проведення судових дебатів проголошує рішення;

- оскарження судового рішення передбачає право сторін на подання апеляційної та касаційної скарги (під час апеляційного оскарження судового рішення учасники справи незалежно від виду позовного провадження можуть реалізувати своє право на апеляційну скаргу, в касаційному провадженні є певні застереження);

3) у випадку ж спрощеного позовного провадження суд надає можливість скористатися своїми процесуальними правами та виконати процесуальні обов'язки без проведення судового засідання. Усі заяви та клопотання в такому разі суд вирішує без проведення судового засідання, тобто вчиняє потрібні підготовчі дії, та вже за результатами вирішення спору направляє сторонам рішення. Законодавець визначив лише тридцятиденний строк для вирішення таких (нескладних) спорів, що має бути наслідком більш

злагодженої демонстрації учасниками процесу своєї дисциплінованості. Оскарження судового рішення є обмеженим порівняно із загальним порядком розгляду адміністративних справ;

4) нормами КАС України репрезентовано модель законодавчо закріпленого порядку розгляду адміністративних справ щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправним. Однак на практиці це виглядає дещо інакше. Учасники справи часто зтягають судові процеси через звернення з безпідставними клопотаннями про відкладення судового засідання, не виконують своєчасно свої процесуальні обов'язки, зокрема в незначних справах, що у свою чергу не дозволяє завершити розгляд справи своєчасно.

Отже, у разі ініціації судового розгляду справ щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними адміністративний суд набуває спеціального статусу, основним завданням якого стає обов'язок з'ясувати всі обставини справи, вирішити спір по суті (посилаючись на чинні норми законодавства) та, за можливості, здійснити захист порушених суб'єктивних прав особи. Зазначене здійснюється у формі судової правозастосовної діяльності – процесуальному порядку, що передбачає чотирьохскладову систему стадійності.

Кожна стадія відповідає конкретному завданню й має процесуальні наслідки. Їх наявність чи відсутність безпосередньо залежить від визначеного порядку розгляду справи – загального чи спрощеного.

7.5.4. Правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними

Загальновідомо, що рішення суду як найважливіший акт правосуддя має забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини та здійснення проголошеного Основним Законом України принципу верховенства права. У зв'язку з цим суди мусять неухильно додержувати вимог про законність і обґрунтованість рішення у справах. Зокрема за змістом статті 249 КАС України судові рішення має бути законним і обґрунтованим, відповідати завданню адміністративного судочинства.

Статтею 245 КАС України передбачено, що при вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. У разі задоволення позову щодо аналізованої категорії справ суд може ухвалити рішення про визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання вчинити чи утриматися від учинення певних дій; установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; додатково про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними діями; застосування іншого способу захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів⁹⁹⁸.

Звичайно, за потреби можна скористатися правом, наданим статтею 254 КАС України, згідно з якою якщо судові рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця ухвалою роз'яснює своє рішення, не змінюючи при цьому його змісту. Подання заяви про роз'яснення судового рішення зупиняє перебіг строку, упродовж якого судові рішення може бути подане для примусового виконання.

З усім тим, як бачимо, адміністративний суд не обмежений у виборі способів відновлення права особи, порушеного владними суб'єктами, і вправі обрати найбільш ефективний спосіб відновлення порушеного права, який відповідає характеру такого порушення з урахуванням обставин конкретної справи. При цьому слід розуміти, що перебирання неправаданого суду повноважень державного органу не відбувається за відсутності обставин для застосування дискреції⁹⁹⁹.

За таких умов можемо стверджувати, що судові рішення щодо визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повно-

⁹⁹⁸ Кодекс адміністративного судочинства України.

⁹⁹⁹ ВС роз'яснив порядок вибору ефективного способу відновлення права особи, порушеного суб'єктом владних повноважень. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vs-rozjasniv-poryadok-viboru-efektivnogo-sposobu-vidnovlennya-prava-osobi-porushenogo-subektom-vladn.html>

важень протиправними є завершеним юридичним фактом у разі відмови в задоволенні позову (за загальним правилом) або ж у разі визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними без установлення судом потреби вчинення таким суб'єктом інших дій чи утримання від них.

Інші способи захисту порушеного права слід уважати підставами розвитку спірних правовідносин, фактичне виконання яких буде чинниками визнання судового рішення завершеним юридичним фактом.

Тобто критеріями, які впливають на обрання судом способу захисту прав особи в межах вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, утриматись від них, відшкодувати шкоду та деякі інші, фактично є встановлення судом додержання суб'єктом звернення всіх передбачених законом умов для отримання позитивного результату¹⁰⁰⁰.

Отже, основні правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними – це надання адміністративним судом прав вимоги позивачу, а також обов'язків відповідачу виконати такі вимоги в межах та строках судового рішення. Примітним є й те, що норми КАС України визначають лише наслідки визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним. Щодо визнання дій протиправними правові наслідки не деталізовані.

Без урахування загальних наслідків визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними, передбачених статтею 245 КАС України, із системного аналізу норм зазначеного законодавчого акта можемо сформулювати їх систему.

Якщо дія суб'єкта владних повноважень визнана судом протиправною, а іншого варіанту поведінки в суб'єкта владних повноважень за законом не існує, то суд має право зобов'язати такий орган влади вчинити конкретні дії, які б гарантували захист прав і свобод позивача.

При цьому доводи відповідачів про те, що суд не може зобов'язати орган владних повноважень ухвалити конкретне рішення,

¹⁰⁰⁰ Гаврік Р. Сутність та зміст законної сили рішення суду у цивільній справі. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 79–86.

оскільки це буде фактичним втручанням у його дискреційні повноваження, є необґрунтованими. Обрана судом форма захисту порушених прав у більшості випадків не є втручанням у дискреційні повноваження відповідача. Втручанням у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень може бути ухвалення судом рішень не про зобов'язання вчинити дії, а саме ухвалення ним рішень за заявами заявників замість суб'єкта владних повноважень. Аналогічна позиція впливає зі змісту ухвали Вищого адміністративного суду України від 24.03.2016 у справі № 826/17109/13-а¹⁰⁰¹.

Ми підтримуємо загальну позицію, яка зводиться до того, що судова влада, вирішуючи спори адміністративно-правового характеру, не підміняє собою інші державні органи, не здійснює належні останнім адміністративні функції, а лише захищає порушене чи оспорене право через реалізацію власних правоможностей. Судова влада лише порушує конкретне рішення щодо дії суб'єкта права й визначає, яка санкція за це передбачена нормою, що підлягає застосуванню. Водночас законодавча чи виконавча влада має можливість творчого вирішення завдань, які стоять перед нею, коли створює під час реалізації своїх правоможностей нові норми права чи нові управлінські дії або рішення. Судова влада лише має впливати на поведінку суб'єктів уже наявного спірного правовідношення, припиняючи своїм рішенням спір, відновлюючи порушене право, перетворювати поведінку суб'єктів із протиправної на правомірну¹⁰⁰².

У праві дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень виникають унаслідок здійснення ними волевиявлення як результат свідомого вибору певної поведінки (активної у формі дій чи пасивної у формі утримання від їх учинення), заснованого на певному внутрішньому рішенні¹⁰⁰³. Верховний Суд звернув увагу, що дискреційним є право суб'єкта владних повноважень обирати в конкретній

¹⁰⁰¹ Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 22 січня 2019 р. Справа № 480/4554/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79308559>

¹⁰⁰² Ільницький О. Обрання способу судового захисту у справах із використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 108–113.

¹⁰⁰³ Штефан А. Процесуальний юридичний факт і його ознаки. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 54–60.

ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною. Прикладом такого права є повноваження, закріплені в законодавстві із застосуванням слова «може».

Власне порушення прав, свобод та інтересів особи найчастіше обґрунтовується дискреційними повноваженнями й наявністю можливостей самостійно вирішувати відповідні питання¹⁰⁰⁴.

Лише в разі наявності в суб'єкта владних повноважень законодавчо закріпленого права адміністративного розсуду при вчиненні дій та встановлення в судовому порядку факту протиправної поведінки відповідача зобов'язання судом суб'єкта здійснити дію конкретного змісту є втручанням у дискреційні повноваження. Водночас повноваження суб'єктів владних повноважень не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Таким чином, у разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний учинити конкретні дії, і якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до їхнього вчинення в судовому порядку¹⁰⁰⁵.

Водночас якщо відмова відповідного органу визнана судом протиправною, а іншого варіанту поведінки в суб'єкта владних повноважень за законом не існує, то суд має право зобов'язати такий орган влади вчинити конкретні дії (ВС/КАС, № 823/795/17, 22.03.18)¹⁰⁰⁶. І щодо цього виникає низка питань. Особливо яскраво це продемонстровано в частині оскарження дій державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно. Зокрема в деяких ухвалах Вищого адміністративного суду України зазначено, що зобов'язання судом державного реєстратора здійснити реєстрацію права відповідає повноваженням адміністративного суду. Однак із цим не погодився Верховний Суд України в Постанові від 11 листопада 2015 року, зазначивши, що суд не вправі втручатися в діяльність органу державної

¹⁰⁰⁴ Ільницький О. Обрання способу судового захисту у справах із використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 108–113.

¹⁰⁰⁵ Мороз О. Дискреційні повноваження ОМС: в яких випадках застосовуємо? *Місце самоврядування*. 2019. № 5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/may/issue-5/article-44419.html>

¹⁰⁰⁶ Пленюк М. Поняття юридичного факту в доктрині цивільного права: історія і сучасність. *Юридична Україна*. 2014. № 11. С. 58–62.

реєстрації, зобов'язуючи його ухвалювати рішення. Як компроміс досить часто суди зобов'язують органи розглянути повторно певне питання або документи, які подаються позивачем. Проте в разі реального конфлікту з органом таке судове рішення не забезпечить захисту прав позивача, оскільки він зіштовхнеться з подальшими відмовами на формальних чи неформальних підставах¹⁰⁰⁷.

Тому зобов'язуючи орган державної влади виконати свої дискреційні повноваження, суд установлює справедливність та відновлює баланс взаємодії між органами державної влади й суб'єктами господарювання. Також, що є дуже важливим, суд унеможливорює виникнення вільного трактування та зловживання органами державної влади своїми дискреційними повноваженнями.

Отже, недосконалість чинного законодавства породжує в суб'єкті владних повноважень наявність дискретних прав, що дозволяє їм на законних підставах порушувати права осіб, ефективний захист яких унеможливлений здійсненням адміністративного судочинства.

Ігнорування судових актів (що набрали законної сили) є підставою притягнення суб'єкта владних повноважень до юридичної відповідальності.

Однією з форм невиконання судового рішення є пряма й відкрита відмова від його виконання, тобто висловлене в усній чи письмовій формі небажання його виконати. Невиконання може мати й завальований характер, коли зобов'язана особа хоча відкрито й не відмовляється від виконання судового акта, але вживає певних зусиль, які фактично роблять неможливим його виконання. Про це йдеться в Постанові Верховного Суду від 14.05.2019 р.]¹⁰⁰⁸.

Стаття 18 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII передбачає, що вимоги виконавця щодо

¹⁰⁰⁷ Слободян Б. Судова практика: Уступати на публіку. *Український юрист: журнал сучасного правника*. 2016. URL: <http://jurist.ua/?article/1189>

¹⁰⁰⁸ На особливу увагу в цьому аспекті заслуговує та обставина, що в Україні поряд із рішеннями національних судів не виконуються також рішення Європейського суду з прав людини, а також той факт, що рішення судів поряд із пересічними громадянами не виконують і посадові особи органів державної влади. Процедура виконання судових рішень в Україні врегульована Законом України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII. За загальним правилом, рішення суду підлягає виконанню після набрання ним законної сили, однак у деяких категоріях справ рішення суду підлягає негайному виконанню (наприклад, про присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць).

виконання рішень є обов'язковими на всій території України. Невиконання законних вимог виконавця тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Статтею 75 цього ж Закону встановлено, що в разі невиконання без поважних причин у встановлений виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника на посадових осіб – 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на боржника – юридичну особу – 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і встановлює новий строк виконання. А в разі повторного невиконання рішення боржником без поважних причин виконавець у тому самому порядку накладає на нього штраф у подвійному розмірі та звертається до органів досудового розслідування з повідомленням про вчинення кримінального правопорушення.

Кримінальна відповідальність передбачена статтею 382 Кримінального кодексу України за умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкодження їх виконанню, які вчинені службовою особою, караються штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до п'яти років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. При цьому частина 3 вказаної статті передбачає, що такі дії вчинені службовою особою, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб, караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років¹⁰⁰⁹.

У свою чергу адміністративна відповідальність передбачена статтею 185–6 Кодексу про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984 № 8073–Х, де зазначено, що залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь

¹⁰⁰⁹ Кримінальний кодекс України.

на окрему ухвалу суду тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, у разі невиконання суб'єктом владних повноважень – відповідачем – рішення суду позивач має право вимагати вжиття спеціальних заходів впливу на боржника, передбачених законодавством про виконавче провадження, КАС України. При цьому слід розуміти, що наявність у КАС України спеціальних норм, спрямованих на забезпечення належного виконання судового рішення, виключає можливість застосування загального судового порядку захисту прав та інтересів стягувача через подання нового позову. Судовий контроль за виконанням судового рішення здійснюється в порядку, передбаченому в КАС, який не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення¹⁰¹⁰.

Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати в установленій судом строк звіт про виконання судового рішення (стаття 382 КАС України).

Саме при виконанні рішень адміністративних судів, які ухвалено не на користь суб'єкта владних повноважень, останній зазвичай ухиляється від такого виконання або зловживає своїми процесуальними правами. Тому все частіше рішення залишається невиконаним. Для повного виконання судового рішення, задля забезпечення прав осіб на ефективний судовий захист в адміністративному судочинстві було запроваджено інститут судового контролю за виконанням судового рішення¹⁰¹¹.

Тобто законодавці намагаються вирішувати проблему невиконання судових рішень різними способами. Суд може встановити судовий контроль за виконання рішення суб'єкта владних повноважень-відповідачем лише під час ухвалення постанови у справі.

¹⁰¹⁰ Берназюк Я. Процесуальні засоби забезпечення реалізації конституційної гарантії обов'язковості судового рішення в адміністративному судочинстві. Судово-юридична газета. 2020. URL: <https://bit.ly/2V2gvPY>

¹⁰¹¹ Кравець Р. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах передбачений ст. 382 КАС України. Юридичний інтернет-портал «Протокол». 2020. URL: https://protocol.ua/ua/s udoviy kontrol za vikonannyam sudovih rishen v administrativnih spravah peredbacheniy_st_382_kas_ukraini/

Власне аналіз судової практики показує, що суди досить часто відмовляють у застосуванні такого способу судового контролю, як надання звіту, оскільки відповідне клопотання позивача надходить уже після ухвалення постанови у справі, а на стадії її виконання в суду вже немає підстав для покладення на суб'єкта владних повноважень-відповідача обов'язку надати відповідний звіт. Тож позивач має звертатися з клопотанням про зобов'язання суб'єкта владних повноважень-відповідача подати звіт упродовж розгляду справи, до ухвалення постанови. Ураховуючи, що зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено постанову, подати звіт про її виконання є правовим наслідком судового рішення, саме в резолютивній частині постанови має бути зазначено про обов'язок надати звіт і строки його надання¹⁰¹².

Нормами КАС України встановлено за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Виявивши під час розгляду справи порушення закону, суд може постановити окрему ухвалу й направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону (стаття 249 КАС України).

Відзначимо, що винесення окремих ухвал суду є формою профілактичного впливу судів на правопорушників. Окрема ухвала суду – це рішення, яким суд реагує на виявлені під час розгляду справи порушення закону, причини та умови, що сприяли вчиненню порушення. Потреба їх винесення зумовлена завданнями адміністративного судочинства. Підставою для винесення окремої ухвали є виявлення порушення закону і встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню порушення. Відтак окрема ухвала може бути постановлена лише в разі, якщо під час судового розгляду встановлено певне

¹⁰¹² Некляев Ю. Що таке судовий контроль за виконанням рішення та як ним скористатись. *Юридична газета*. 2017. № 17(567). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/vikonavche-provazhennya/shcho-take-sudoviy-kontrol-za-vikonannyam-rishennya-ta-yak-nim-skoristatis.html>

правопорушення. Слід зазначити, що суд має право, але не зобов'язаний, постановляти окрему ухвалу. Проте, виходячи з особливого статусу суду в системі органів державної влади, що забезпечують правовий порядок, суд зобов'язаний реагувати на випадки очевидних, умисних або системних порушень закону, а отже постановлення такої ухвали має бути обов'язковим¹⁰¹³.

Окремо відзначимо, що, на наш погляд, протиправність дій суб'єкта владних повноважень, підтверджена судовим рішенням, має бути підставою для обов'язкової дисциплінарної відповідальності таких суб'єктів. Варто при цьому уточнити, що проект Закону України «Про адміністративну процедуру» вже розроблено й одержано Верховною Радою України. Його автори відзначають, що його норми спрямовані на забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньої управлінської діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із державою¹⁰¹⁴. З усім тим, спеціалізованих норм щодо процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності суб'єкта владних повноважень за протиправність його дій, підтверджених судовим рішенням, немає, що, на наш погляд, є суттєвим упущенням законодавців.

Водночас слід розуміти, що й порушення процедури притягнення особи до відповідальності є підставою для визнання застосування дисциплінарного стягнення незаконним і скасування його в судовому порядку. Тому під час проведення службової перевірки й ухвалення рішення в дисциплінарній справі слід ретельно дотримуватися вимог чинного законодавства¹⁰¹⁵.

¹⁰¹³ Про внесення змін до статті 249 Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку винесення окремих ухвал суду : Пояснювальна записка до проекту Закону України від 18.09.2019 № 2154. LIGA: ZAKON. 2019. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI00501A?an=10>

¹⁰¹⁴ Про адміністративну процедуру: Пояснювальна записка до Проекту Закону 14.05.2020 року. Верховна рада України. 2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

¹⁰¹⁵ Сербіна А. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності за наслідками проведення службової перевірки. Місцеве самоврядування. 2019. № 12.

Підводячи підсумок зазначимо, що розгляд проблематики щодо юридичної природи правових наслідків визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними дає можливість стверджувати про таке:

1) правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними загалом є малодослідженими в межах юридичної науки. Окремі їх аспекти достатньою мірою дослідженні (наприклад, набрання рішенням суду законної сили), а інші висвітлені фрагментарно або ж майже не висвітлені взагалі (наприклад, правова природа наслідків для суб'єкта владних повноважень після ухвалення судового рішення адміністративним судом);

2) судові рішення щодо визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними є юридичним фактом, залежно від змісту якого правові наслідки для суб'єкта владних повноважень можуть породжувати нові правові зв'язки чи змінювати вже наявні або ж взагалі припиняти їх. Тобто, з одного боку, судові рішення щодо визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними є завершеним юридичним фактом, що визнає закінчення спірних взаємовідносин (у разі відмови в задоволенні позову – за загальним правилом – або ж у разі визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними без установлення судом потреби вчинення таким суб'єктом інших дій чи утримання від них), а з іншого боку – є підставою для розвитку інших взаємовідносин, пов'язаних із його виконанням;

3) основні правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними слід класифікувати на дві групи: 1) ті що передбачені КАС України; 2) ті, що мають бути передбачені адміністративно-процедурним законодавством;

4) норми КАС України визначають лише наслідки визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним. Щодо визнання дій протиправними правові наслідки не деталізовані. Однак системний аналіз його норм дає можливість стверджувати, що окрім загальних правових наслідків, які передбачені статтею 245 КАС України (наприклад, зобов'язання суб'єкта владних повноважень

вчинити чи утриматися від вчинення певних дій), додаткові правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними розпорошені в інших нормах зазначеного законодавчого акта, до системи яких слід віднести:

- наділення адміністративним судом суб'єкта владних повноважень варіативністю моделі поведінки, характер якої спрямований на захист прав і свобод позивача;

- ігнорування судових актів (що набрали законної сили) є підставою притягнення суб'єкта владних повноважень до юридичної відповідальності;

- інститут судового контролю виконання судових рішень може бути активований позивачем через установлення обов'язку суб'єкта владних повноважень – відповідача у справі – надати адміністративному суду звіт його виконання, непред'явлення якого є підставою застосування до керівництва такого суб'єкта мір юридичної відповідальності (у вигляді штрафу);

- інститут окремої ухвали є додатковим чинником контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, ухвалення якої є підставою спеціалізованої перевірки наявності / відсутності порушень законодавства України;

5) протиправність дій суб'єкта владних повноважень, підтверджена судовим рішенням, має бути підставою для обов'язкової дисциплінарної відповідальності таких суб'єктів. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» вже розроблено та одержано Верховною Радою України, однак спеціалізованих норм щодо процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності суб'єкта владних повноважень за протиправність його дій, підтверджених судовим рішенням, немає, що є суттєвим упущенням законодавців.

Отже, сьогодні основні правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними – це надання адміністративним судом прав вимоги позивачу, а також обов'язків відповідачу виконати такі вимоги в межах та строках судового рішення, кінцева реалізація яких є чинником перетворення неправомірних дій суб'єкта владних повноважень у площину правомірної поведінки.

Актуальною проблемою сьогодення є недосконалість чинного законодавства, яка породжує в суб'єктів владних повноважень наявність дискретних прав, що дозволяє їм на законних підставах порушувати права осіб не виконувати судові рішення, унаслідок чого ефективний захист прав і свобод позивача унеможливлений здійсненням адміністративного судочинства.

7.5.5. Аналіз та узагальнення судової практики щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень

Слід констатувати, що навіть попри те, що Конституція України гарантує відповідальне ставлення кожного представника владних повноважень до своєї соціальної місії – виконання владних управлінських функцій у межах повноважень та в порядку, визначеному законодавством України, адміністративне судочинство сьогодні досить яскраво демонструє певні «відступи» таких суб'єктів від установлених правил їх належної діяльності.

В. Бевзенко відзначає проблему відсутності єдиного теоретичного розуміння, що таке рішення, дії та бездіяльність, і це впливає на формування неоднозначної, різної судової практики. Відповідаючи на це питання, він запропонував класифікацію рішень, дій і бездіяльності, що мають наслідки та юридично нейтральних дій. Така класифікація запозичена національною теорією адміністративного права з Німеччини, де дуже розвинене вчення про адміністративний акт (який є центральною категорією загального адміністративного права), загалом розвинене адміністративне право й адміністративне судочинство¹⁰¹⁶. Ми розділяємо думку вказаного вченого, що суб'єкти владних повноважень ухвалюють рішення та вчиняють дії. На основі відомостей із Єдиного державного реєстру судових рішень України здійснимо спробу проаналізувати окремі їх різновиди за сферами виникнення спору.

Публічно-правові з природу реалізації земельних правовідносин – це широкосферна група, де суб'єктом владних повноважень –

¹⁰¹⁶ Бевзенко В.М. Рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень – що оскаржується до адміністративного суду. *Судово-юридична газета*. 2020.

відповідачем – частіше за все є особи, які мають повноваження з регулювання земельних відносин на локальному рівні (у межах контактної територіальної одиниці)¹⁰¹⁷.

¹⁰¹⁷ Приклад: до Луганського окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов до Головного управління Держгеокадастру в Луганській області про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії (справа № 360/1672/20). Позивач просить суд визнати протиправним і скасувати Наказ Головного управління Держгеокадастру в Луганській області від 18 листопада 2019 р. № 12–3583/15–19 СГ «Про відмову у наданні дозволу на розроблення документації із землеустрою»; зобов'язати Головне управління Держгеокадастру в Луганській області видати позивачу Наказ про дозвіл на розроблення документації із землеустрою. Позовну заяву обґрунтовано тим, що в жовтні 2019 року позивачка звернулася до відповідача з письмовою заявою (клопотанням) про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з орієнтовною площею 2,00 га у власність для ведення особистого селянського господарства. А вже 18 листопада 2019 року відповідач ухвалив Наказ № 12–3583/15–19 СГ «Про відмову у наданні дозволу на розроблення документації із землеустрою», згідно з яким у задоволенні клопотання позивачки було відмовлено з огляду на те, що земельна ділянка, яка вказана у клопотанні, належить до земельної ділянки з кадастровим номером 4424884500:14:001:0056, на яку вже було надано дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки іншій особі. Позивач посилається на чіткий перелік підстав для такої відмови, а також на те, що на дату подання заяви цю земельну ділянку не передано у власність жодній особі. Щодо цього спору судом ухвалено рішення зупинити розгляд справи (провадження), адже на момент винесення ухвали в нього були всі потрібні для цього підстави. Зокрема наявний був розгляд іншої подібної справи Великою Палатою Верховного Суду (№ 688/2908/16–ц) як зразкової. При цьому це не поодинокий випадок зупинення провадження у справі на основі зазначеної підстави, адже інститут зразкової справи лише починає активізувати процес однакового застосування судами норм у подібних правовідносинах.

Щодо публічно-правових спорів у сфері землеустрою значне коло однотипних питань вирішувалось по-різному. Так, у зазначеній вище ухвалі Луганського окружного адміністративного суду прямо передбачено, що Верховний Суд у складі колегій суддів Касаційного адміністративного суду та Касаційного цивільного суду висловлюють позицію, у якій орган державної влади або орган місцевого самоврядування не має правових підстав для надання дозволу на розроблення документації із землеустрою на земельну ділянку двом різним особам на одну й ту ж земельну ділянку (така позиція викладена в постановках від 25 квітня 2018 року у справі № 461/2132/17 (адміністративне провадження № К/9901/1160/17); від 31 липня 2019 року у справі № 472/1286/17–ц (цивільне провадження № 61–42797св18); від 11 вересня 2019 року у справі № 472/1284/17–ц (цивільне провадження № 61–39982св18); від 27 листопада 2019 року у справі № 671/464/17 (адміністративне провадження № К/9901/42945/18); від 22 січня 2020 року у справі № 707/2230/18 (провадження № 61–10975св19)). У той самий час у постановках колегій суддів Касаційного адміністративного суду висловлюється позиція, у якій орган державної влади чи місцевого самоврядування має правові підстави для надання особі такого дозволу, однак тій особі, яка звернулася раніше, оскільки отримання цього дозволу не означає позитивного рішення про надання її в користування (така позиція викладена в постановках від 27 березня 2018 року у справі № 463/3375/15–а (адміністративне провадження № К/9901/15205/18); від 19 червня 2018 року у справі № 750/851/17 (адміністративне провадження № К/9901/49700/18); від 05 березня 2019 року у справі № 360/2334/17 (адміністративне провадження № К/9901/69327/18)). Аналогічна правова позиція висловлена в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі № 380/624/16–ц (провадження № 14–301цс18). Тобто у справі № 688/2908/16–ц (зразкової) буде наведено остаточний варіант дій суду в разі подання адміністративного позову у цій сфері.

Публічно-правові спори з природи реалізації соціальних гарантій громадян (фінансово забезпечувальних ресурсів). Частіше за все суб'єктом владних повноважень – відповідачем – у цій групі справ є Головне управління Пенсійного фонду України певної адміністративно-територіальної одиниці¹⁰¹⁸.

Цікавим у цьому випадку є те, що на противагу справам щодо земельних правовідносин оформлення відмови суб'єктом владних повноважень у вчиненні дії тут допустимо листом. Це пов'язано насамперед із подвійною юридичною природою листів, які надають суб'єкти владних повноважень як відповіді на звернення осіб. Якщо профільними актами (законами або положенням про діяльність суб'єкта владних повноважень) передбачено таку форму дій, лист формально може вважатись актом індивідуальної дії, однак якщо, наприклад, листом такий суб'єкт обґрунтовує свою відмову у вчиненні дій, однак така форма діяльності в його арсеналі є законодавчо відсутньою, суд зобов'язує його діяти виключно в межах закону – видавати адміністративні акти¹⁰¹⁹.

¹⁰¹⁸ Приклад: до Запорізького окружного адміністративного суду надійшла позовна заява до Головного управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області, в якій позивач просить суд: 1) визнати протиправними дії відповідача щодо відмови в призначенні пенсії за віком відповідно до статті 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; 2) зобов'язати відповідача призначити та виплачувати позивачу пенсію за віком. Суд дійшов висновку, що позивач, досягнувши на час звернення до відповідача віку 60 років, має право на призначення йому пенсії за віком за наявності страхового стажу не менше 26 років. Однак на день досягнення позивачем 60 років він має страховий стаж 21 рік 11 місяців 19 днів, тобто менше потрібного страхового стажу. З урахуванням з'ясованих обставин, досліджених матеріалів справи суд доходить висновку, що позовні вимоги позивача не підлягають задоволенню.

¹⁰¹⁹ Приклад: до Окружного адміністративного суду міста Києва було подано позов до Головного управління Пенсійного фонду України в місті Києві щодо визнання протиправними та незаконними дії та рішення відповідача про відмову позивачу в перерахунку пенсії на підставі довідки Офісу Генерального прокурора від 25.02.2020 № 21–78зн та зобов'язати здійснити ці дії й виплатити різницю в пенсії за минулий час, за попередні 12 місяців. Ураховуючи всі обставини справи, суд дійшов висновку, що не здійснюючи перерахунок та виплату пенсії позивачу у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорським працівникам, відповідач діяв поза межами повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, необґрунтовано, упереджено, недобросовісно, нерозсудливо, без дотримання принципу рівності перед законом, не запобігаючи всім формам дискримінації. Це пов'язано з тим, що на переконання суду, дії відповідача, оформлені листом є його рішенням, у якому не зазначення конкретної причини відмови в перерахунку пенсії свідчать про ухилення суб'єкта владних повноважень від ухвалення обґрунтованого рішення з метою унеможливлення його оскарження в майбутньому по суті.

Справи з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства, зокрема щодо: збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших зборів. Тобто це класичні публічно-правові спори у сфері оподаткування. При цьому слід розуміти, що в такому випадку позивачем є юридична особа – суб'єкт господарювання. А як відомо, юрисдикції господарських судів та адміністративних непоодинокі перетинаються. Тому адміністративний суд додатково з'ясовує, чи є такі справи адміністративними, чи ж належать до іншої форми здійснення судочинства. Примітним є те, що в цій групі справ присутні суто публічно-правові спори, переплутати які з приватноправовими неможливо¹⁰²⁰.

Установлені обставини дають змогу суду вважати, що звільнення фізичної особи-підприємця, який обрав спрощену систему оподаткування, від сплати єдиного внеску можливе за наявності двох умов: по-перше, така особа має мати статус пенсіонера за віком або інваліда, по-друге – отримувати відповідно до закону пенсію або соціальну допомогу. При цьому підставою для нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на добровільних засадах є укладання договору про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування. Позивач є пенсіонером та отримує пенсію за віком, а тому в силу вимог частини 4 статті 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» він звільнений від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування та не має обов'язку щодо його сплати¹⁰²¹.

¹⁰²⁰ Приклад: 05.05.2020 року фізична особа-підприємець (позивач) звернулася до Дніпропетровського окружного адміністративного суду з позовною заявою до Головного управління ДПС у Дніпропетровській області (відповідача), в якій з урахуванням уточненої позовної заяви просить частково визнати протиправною та частково скасувати вимогу про сплату боргу (недоїмки) № Ф-39313–53/61 від 14.04.2020 на суму 9828,65 грн, видану Головним управлінням ДПС у Дніпропетровській області.

¹⁰²¹ Приклад: Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10 липня 2020 року (справа № 160/4941/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. 2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90317288>

Відповідачем під час розгляду справи не надано суду доказів звернення позивача із заявою про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування та відповідно укладання з ним договору про добровільну участь. Тому позовну заяву задоволено повністю.

Цей приклад дає нам зрозуміти, що вимога про сплату боргу (недоїмки) як форма діяльності суб'єкта владних повноважень є і може бути предметом судового оскарження, адже це є виконавчий документ.

Публічно-правові спори у сфері міграційних правовідносин. Примітним є те, що ця група включає спори як із громадянами України, так й іноземцями. Ця група адміністративних справ має подвійну цінність, адже окрім вирішення внутрішніх питань взаємовідносин між громадянами та суб'єктами владних повноважень суд вирішує питання доступності та відкритості території України для іноземних громадян для постійного проживання (отримання громадянства України)¹⁰²².

¹⁰²² Приклад: до Чернівецького окружного адміністративного суду подано позов до Управління Державної міграційної служби України в Чернівецькій області в особі Хотинського районного відділу Управління Державної міграційної служби України в Чернівецькій області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії. Зокрема йдеться про відмову відповідача вклеїти в паспорт громадянина України (позивача) фотокартку при досягненні 45-річного віку з підстав пропущення терміну для подання документів на вклеювання фотокартки, потреби зміни паспорта зразка 1994 року на паспорт у формі картки та потреби надання рішення суду про зобов'язання відповідача вклеїти фотокартку при досягненні 45-річного віку. Судом встановлено, що жодною нормою законодавства не передбачено такої підстави для відмови у вклеюванні фотокартки до паспорта зразка 1994 року при досягненні особою 45-річного віку, як прострочення нею місячного строку звернення до компетентного органу, для вчинення такої дії. Суд вважає, що примушування особи до обміну такого паспорта на паспорт у формі картки або вимога надати відповідного рішення суду для можливості вклеїти фотокартку до паспорта громадянина України зразка 1994 року фактично ускладнює можливість користуватися паспортом у формі книжечки, становить втручання держави в особисте життя особи та не відповідає вимогам задекларованим правам та свободам особи. У зв'язку із зазначеним, суд визнає позовні вимоги обґрунтованими та ухвалює рішення про їх задоволення в повному обсязі.

У цьому випадку оскаржується відповідь на заяву позивача, при цьому не зазначена його форма. З цього робимо висновок, що відмова може бути й в усній формі. Однак на практиці, коли майбутні позивачі стикаються з відмовою суб'єкта владних повноважень учинити певні дії та утриматись від них, вони звертаються до нього із заявою, в якій просять надати вмотивовану відповідь щодо таких дій у встановлений законодавством термін. Це додаткова гарантія для позивача, що факт відмови дійсно має місце.

Група спірних взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень – ті, що виникають з приводу реалізації публічної політики у сферах праці. Сюди належать, зокрема, спори щодо: збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; управління, нагляду та інших владних управлінських функцій (призначення, перерахунку та здійснення страхових виплат) у сфері відповідних видів загальнообов'язкового державного соціального страхування (зокрема загальнообов'язкового державного страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності; загальнообов'язкового державного страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням та іншими); соціального захисту; соціального захисту та зайнятості інвалідів; соціальних послуг; праці, зайнятості населення (крім зайнятості інвалідів); реалізації публічної житлової політики (зокрема: праці, зайнятості населення (крім зайнятості інвалідів); реалізації публічної житлової політики)¹⁰²³.

¹⁰²³ Приклад: до Київського окружного адміністративного суду звернулася особа з позовом до Фастівського міського відділу (з обслуговування міста Фастова і Фастівського району) ГУ МВС України в Київській області, у якому просить суд: 1) визнати неправомірними дії відповідача у відмові видати нову довідку про грошове забезпечення на роботах в зоні відчуження в період з 27 квітня по 28 квітня 1986 року без включення одноразової виплати коштів у сумі 450 крб за отриману гранично допустиму дозу радіоактивного опромінення, премії за роботу в зоні відчуження в розмірі 500 крб, добових в сумі 7 крб та харчування в сумі 5 крб 70 коп; 2) зобов'язати відповідача видати позивачу для подачі в Фастівське об'єднане управління Пенсійного фонду України в Київській області для перерахунку пенсії нову довідку про грошове забезпечення з урахуванням вищезазначених виплат, а саме: одноразової виплати коштів в сумі 450 крб за отриману гранично допустиму дозу радіоактивного опромінювання; премії за роботу в зоні відчуження в розмірі 500 крб; добових в сумі 7 крб; за харчування в сумі 5 крб 70 коп.

Судом встановлено, що справа стосується реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, соціального захисту потерпілого населення. Під час аналізу норм матеріального права суд зазначає, що єдиною і обов'язковою умовою для обчислення пенсії з урахуванням заробітної плати за період роботи до 1 липня 2000 р. є підтвердження нарахування такої заробітної плати первинними документами, зокрема виписками з особових рахунків, платіжних відомостей та інших документів про нараховану та сплачену заробітну плату підприємством, установою чи організацією, де працювала особа, яка звертається за пенсією. Матеріали справи свідчать про те, що відповідач фактично здійснив виплату позивачу одноразової грошової виплати за отриману гранично допустиму дозу радіоактивного опромінювання, премії за роботу в зоні відчуження, добових та виплату коштів за харчування, що є підставою для надання довідки, затребуваної позивачем. У перерахунку пенсії судом відмовлено.

Окрім усіх вищезазначених груп, досить розповсюдженими зверненнями осіб до адміністративного суду є наявність публічно-правових спорів щодо порушень суб'єктом владних повноважень: доступу особи до публічної інформації; трудових службових відносин; економічних і публічно-фінансових зобов'язань; містобудівного законодавства та багато інших.

У методичних роз'ясненнях про Класифікатор категорій адміністративних справ (Рішення Ради суддів адміністративних судів від 31.10.2013 року № 114) визначено 13 категорій справ, де передбачено, що їх перелік загалом не є вичерпним. Тобто адміністративні справи щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень можуть бути віднесені до будь-якої класифікаційної їх групи залежно від адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень – відповідача – або ж окремих рекомендацій Ради суддів адміністративних судів.

Підводячи підсумок розгляду проблематики аналізу та узагальнення судової практики щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень, є можливість стверджувати про таке:

1) аналіз судової практики можна розглядати двобічно: як правові позиції судових установ, що мають право надавати роз'яснення з приводу певних спірних питань, так і як дослідження судових рішень адміністративних судів України, які безпосередньо здійснили правосуддя в конкретній категорії справ;

2) адміністративне судочинство сьогодні досить яскраво демонструє певні «відступи» суб'єктів владних повноважень від установлених правил їх належної діяльності;

3) оскільки ця категорія адміністративних справ не має класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин, то задля правильності розуміння, які саме дії суб'єктів владних повноважень найчастіше визнаються адміністративними судами протиправними, на основі відомостей з Єдиного державного реєстру судових рішень України проаналізовано окремі їх різновиди за сферами виникнення спору:

– публічно-правові спори з приводу реалізації земельних правовідносин – широкосферна група, де суб'єктом владних

повноважень – відповідачем – частіше за все є особи, які мають повноваження щодо регулювання земельних відносин на локальному рівні (у межах контактної територіальної одиниці). Останнім часом окремі питання цієї групи спорів призупинені в розгляді адміністративними судами, адже очікується рішення у зразкових справах щодо того, який варіант вирішення спірних питань є оптимальним, а в разі ухвалення рішень позивачі здебільшого хоч і мають на їх користь задоволення позовних вимог (адже суб'єкт владних повноважень порушує процедури ухвалення рішень), однак не завжди особа отримує бажаний результат по суті зацікавлення;

– публічно-правові спори з природу реалізації соціальних гарантій громадян (фінансово забезпечувальних ресурсів) – більшою мірою це правовідносини в пенсійному забезпеченні, основна особливість яких полягає в тому, що допустимим є оформлення дій суб'єкта владних повноважень у формі листа, яке судом визнається його рішенням. Це пов'язано насамперед із подвійною юридичною природою листів, які надають суб'єкти владних повноважень як відповіді на звернення осіб. Якщо профільними актами (законами або положення про діяльність суб'єкта владних повноважень) передбачена така форма дій, лист формально може вважатись актом індивідуальної дії, однак якщо, наприклад, листом такий суб'єкт обґрунтовує свою відмову в учиненні дій, однак така форма діяльності у його арсеналі є законодавчо відсутньою, суд зобов'язує його діяти виключно в межах закону – видавати адміністративні акти;

– публічно-правові спори у сфері оподаткування (податкових правовідносин) – це самостійна і досить широка група суперечностей між особою та суб'єктом владних повноважень, особливістю якої слід вважати те, що в такому разі позивачем є юридична особа – суб'єкт господарювання. А як відомо, юрисдикції господарських судів та адміністративних непоодинокі перетинаються. Тому адміністративний суд додатково з'ясовує, чи є такі справи адміністративними або ж належать до іншої форми здійснення судочинства. Примітним є те, що в цій групі справ є суто публічно-правові спори, переплутати які з приватно-правовими неможливо;

– публічно-правові спори у сфері міграційних правовідносин, де позивачем може бути як громадянин України, так й іноземець. Ця група адміністративних справ має подвійну цінність, адже окрім вирішення внутрішніх питань взаємовідносин між громадянами та суб'єктами владних повноважень суд вирішує питання доступності та відкритості території України для іноземних громадян для постійного проживання (отримання громадянства України);

4) окрім усіх вищезазначених груп досить розповсюдженими зверненнями осіб до адміністративного суду є наявність публічно-правових спорів щодо порушень суб'єктом владних повноважень доступу особи до публічної інформації; трудових службових відносин; економічних і публічно-фінансових зобов'язань; містобудівного законодавства та реалізації житлової політики та багато інших;

5) адміністративні справи щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень можуть бути віднесені до будь-якої класифікаційної їх групи залежно від адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень–відповідача або ж окремих рекомендацій Ради суддів адміністративних судів.

Отже, аналіз судової практики щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень репрезентує факт підміни понять (розумінь) між рішеннями та діями суб'єктів владних повноважень. Розмежувати їх украй тяжко, адже чинні норми КАС України не надають їх визначення, наслідком чого маємо розгляд адміністративних справ щодо оскарження актів індивідуальної дії та, власне, самих дій суб'єктів владних повноважень (однак не процедури їх ухвалення, а фактично змістовної складової таких дій). Досліджувана категорія адміністративних справ має врегулювати процедурні аспекти ухвалення рішень, учинення дій чи утримання від них суб'єктом владних повноважень. Сутність таких рішень є підставою для оскарження самого індивідуального акта, хоча здебільшого, подаючи позов про протиправність дій суб'єкта владних повноважень, суд вивчає як змістові аспекти такої дії (активної чи пасивної), так і процедурні. Як наслідок, особа отримує законне право на вчинення дій (утримання від них) на її користь або на їх

законну відмову, що належно оформлені, вчасно здійснені та за потреби проконтрольовані судом у виконанні.

Законодавець навмисно недеталізовано розмежовує категорії адміністративних справ щодо оскарження рішень (актів) та дій суб'єктів владних повноважень, адже залежно від різновиду спору, його предметних складових і деяких особливостей справи адміністративний суд вправі самостійно визначити, чи наявна протиправність суб'єкта владних повноважень під час реалізації ним законодавчих повноважень, не вбачаючи при цьому особливої потреби з'ясування її форми об'єктивізації (або навпаки – сам характер спору передбачає необхідну форму інструментальних дій суб'єкта владних повноважень, об'єктивізацію якої суддя визначає в мотивувальній частині судового рішення).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- ✓ Абдулкадірова Е. Поняття розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією. *Юридична Україна*. 2017. № 7–8. С. 36–41.
- ✓ Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
- ✓ Авер'янов В. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.
- ✓ Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. №4. С. 12–38.
- ✓ Авер'янов В. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. *Право України*. 2004. № 8. С. 9–12.
- ✓ Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі. URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>
- ✓ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
- ✓ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
- ✓ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
- ✓ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у 2 ч. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
- ✓ Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. / за ред. В.В. Коваленка, 2011. 395 с.
- ✓ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
- ✓ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

- ✓ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
- ✓ Адміністративне судочинство України: стан і виклики : онлайн-засідання круглого столу (6 липня 2020 року). Судова влада України. 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/965757/>
- ✓ Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 256 с.
- ✓ Александрова Н. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / за заг. ред. Н. Александрової, Р. Куйбіди. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
- ✓ Алфьоров С., Ващенко С., Долгополова М., Купін А. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2011. 216 с.
- ✓ Аналіз практики застосування інституту зразкової справи в адміністративному судочинстві як заходу скорочення тривалості судового провадження. Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини : Проект Ради Європи. Травень 2021 р. Київ, 2021.
- ✓ Андрийцо В. Понятійний апарат процесу судового доказування цивільного судочинства (історико-правовий підхід). Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2. С. 60–69.
- ✓ Андронов І.А. Андронova В.А. Касаційне оскарження судових рішень у малозначних справах. <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/14021/>
- ✓ Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права; упор. / С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд ; відп. ред. С. Головатий; наук. ред. С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко ; вс. сл. С. Головатого. Київ : Книги для бізнесу, 2008. 1202 с.
- ✓ Бабяк Н. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 4. С. 140–145.
- ✓ Багатозначність презумпції вини суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Форум права. 2013. № 3. С. 730.
- ✓ Башкатова В., Світличний О. Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина : монографія. Київ, 2016. 203 с.
- ✓ Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції. Судебно-юридическа газета. 2020. 29 травня URL: <https://bit.ly/3gHTYAK>

- ✓ Бевзенко В. М. Рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень – що оскаржується до адміністративного суду. *Судово-юридична газета*. 2020.
- ✓ Бевзенко В. Підсудність адміністративних справ: критерії та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №2. С. 186–187.
- ✓ Бевзенко В. Судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : Дакор, 2018. С. 32–36.
- ✓ Бевзенко В. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2. С. 13–17.
- ✓ Бевзенко В., Панова Г. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія / за заг. ред. В. Бевзенка. Київ : Дакор. 2018. 232 с.
- ✓ Бедний О. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 90–95.
- ✓ Белінська О. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1(5). С. 158–160.
- ✓ Беляневич О. До питання про адміністративний позов. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2012_1_16
- ✓ Берназюк Я. Процесуальні засоби забезпечення реалізації конституційної гарантії обов'язковості судового рішення в адміністративному судочинстві. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://bit.ly/2V2gvPY>
- ✓ Битяк Ю., Гаращук В., Дьяченко О. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
- ✓ Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. Адміністративне право : підручник / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2010. 624с.
- ✓ Біличенко Т. Щодо цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства. *Форум права*. 2012. № 4. С. 91–95.
- ✓ Бітов А.І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін. ; МОНмолдспорт України ; НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2012. Вип. 46. С. 330–339.
- ✓ Бобечко Н.Р. Апеляційне та касаційне провадження у кримінальному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09.

- ✓ Бобрешов Є. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Одес. нац. ун-т ім. І.І. Мечникова. Одеса, 2010. 251 с.
- ✓ Богущкий П., Лобер І. Судове оскарження рішень органів місцевого самоврядування. *Європейська правова компанія*. 2016. URL: https://protocol.ua/ua/sudove_oskargennya_rishen_organiv_mistseвого_samovryaduvannya/
- ✓ Боженко Н. Поняття та ознаки адміністративно-правового спору. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(1). С. 69–71.
- ✓ Бондар Ю. Правозастосовчі помилки (причини). Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / відп. ред. Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, Ю. Шемшученко. Київ, 2003. Т. 1.
- ✓ Бояринцева М. Діяльність адміністративного суду в умовах імплементації європейських принципів судочинства в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара. Дніпро, 2019. 473 с.
- ✓ Бречко А. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372.
- ✓ Бречко А. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2009. № 1. С. 78–82.
- ✓ Бризгалова А. Характеристика ухвалення судового рішення в адміністративному судочинстві. *Судова апеляція*. 2016. № 1. С. 37–45.
- ✓ Булгаков О. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 3. С. 111–115.
- ✓ Булгаков О. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 22 с.
- ✓ Бурак О. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованих судів в контексті європейських стандартів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 18 с.
- ✓ Буроменський М. Звернення до Європейського суду з прав людини: практика Суду і особливості українського законодавства. *Права Людини в Україні*. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. <http://khp.org/index.php?id=1080677442>
- ✓ Буцьких О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2013. 195 с.

- ✓ Ванчак М. Поняття законотворчих помилок у кримінальному праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. №3. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvtsy/03_2011/11vmlukp.pdf
- ✓ ВАСУ узагальнив, як відкривати провадження в адмінсправах та здійснювати судовий розгляд справ. ВАСУ. 2016. URL: http://voas.gov.ua/news/oglyad_zm/vasu_uzagalniv_yak_v_dkrivati_provadzhennya_v_adm_nspravakh_ta_zd_ysnyuvati_sudoviy_rozglyad_sprav/
- ✓ Великий тлумачний словник сучасної української мови; Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
- ✓ Виборнова Є. Реалізація права на захист на стадії досудового слідства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 21 с.
- ✓ Відгук офіційного опонента д.ю.н., професора Бевзенка В. М., на дисертаційне дослідження Константо О. В. «Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики» поданого на здобуття наукового ступеня д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/vidguk3.pdf>
- ✓ Відсутність обґрунтування в касаційній скарзі неправильного застосування норм права є підставою для її повернення. *Юридична газета он-лайн* : інформаційний вебсайт. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vidsutnist-obruntuvannya-v-kasaciy-niy-skarzi-nepravilnogo-zastosuvannya-norm-prava-e-pidstavoyu-dlya.html>
- ✓ Вовк П. До питання про визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 187–192.
- ✓ Вопленко Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды. *Сов. госуд. и право*. 1981. № 4.
- ✓ Вопленко Н. Понятие и признаки правотворческой ошибки. *Вестник ВолГУ. Серия 5: юриспруденция*. 2010. № 1. С. 14–22.
- ✓ Воробчак А. Висновок експерта як джерело доказів у кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2019. 236 с.
- ✓ ВС роз'яснив порядок вибору ефективного способу відновлення права особи, порушеного суб'єктом владних повноважень. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vs-rozyasniv-poryadok-viboru-efektivnogo-sposobu-vidnovlennya-prava-osobi-porushenogo-subektom-vladn.html>

- ✓ Гаврік Р. До питання про поняття судового рішення в адміністративній справі. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 5(2). С. 27–30.
- ✓ Гаврік Р. Сутність та зміст законної сили рішення суду у цивільній справі. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 79–86.
- ✓ Гальонкін С. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні : дис.... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07 / Університет сучасних знань; Сумський державний університет. Суми, 2018. 232 с.
- ✓ Гебеш С. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 71–75.
- ✓ Гетманцев Д. Щодо підсудності судам адміністративної юрисдикції справ за позовами про визнання незаконними актів перевірки, дій із внесення відповідних висновків до таких актів або дій з корегування податкових зобов'язань платників податків в електронних податкових базах. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 77–83.
- ✓ Глуханчук О. Новели апеляційного провадження за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Слово Національної школи суддів України*. 2018. № 1. С. 80–89.
- ✓ Глуховеря М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 231 с.
- ✓ Глуховеря М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. *Форум права*. 2013. № 3. С. 114–118.
- ✓ Глуховеря М. Поняття та характеристика стадії відкриття апеляційного провадження. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: юридичні науки*. 2015. № 1(1). С. 92–95.
- ✓ Гнап Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ; Міністерство внутрішніх справ України. Дніпро, 2019. 20 с.
- ✓ Гнап Д. Поняття та сутність відкриття провадження у адміністративній справі як стадії адміністративного процесу. *Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (21–22 листопада 2014 року, м. Харків)*. Харків, 2014. С. 83–86.
- ✓ Гнап Д. Право на судову захиту в адміністративном процесі України. *Закон и жизнь (Leges et Vita)*. 2016. № 11. С. 21–23.

- ✓ Гнатюк С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
- ✓ Гнатюк С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. 228 с.
- ✓ Гнейст Р. Права держава та адміністративні суди Німеччини. Санкт-Петербург : Типографія В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с.
- ✓ Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник. Київ : Аванпостприм, 2004. 200 с
- ✓ Гордєєв В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 3. С. 25–41.
- ✓ Гордєєв В. Звернення до суду та відкриття провадження у адміністративній справі : методичні рекомендації. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.
- ✓ Горецький О. Переваги медіації в Україні. *Юридична газета* : інформаційний веб-сайт. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/perevagi-mediacyi-v-ukrayini-.html>
- ✓ Горшенев В. Теория юридического процесса : учеб. Харьков : Вища шк., 1985. С. 109.
- ✓ Горшенев В., Недбайло П. Юридическая процессуальная форма. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.
- ✓ Гречана С. Адміністративне судочинство: завдання, система, принципи. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2015. № 30. С. 36–49.
- ✓ Грибок І. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.
- ✓ Грицаєнко О. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 31(70) Ч. 2 № 2. 2020. С. 54–58.
- ✓ Гриценко І. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: юридичні науки*. 2007. Вип. 74–76. С. 64–66.
- ✓ Грінь А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.
- ✓ Гудима Д. Окрема думка судді Великої Палати Верховного щодо ухвали Великої Палати Верховного Суду від 8 лютого 2018 року у справі № 357/3258/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72243445>

- ✓ Давидова Д. Висновок експерта як процесуальне джерело доказів: окремі аспекти теорії та практики. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 151–154.
- ✓ Давидчук О. Європейська Конвенція з прав людини та цивільне право. *Центр суддівських студій* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.judges.org.ua/seminar21-7.htm>
- ✓ Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.
- ✓ Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юніком Інтер, 2008. С. 149.
- ✓ Джерела права в адміністративному судочинстві: теоретико-правова характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2016. № 24. С. 62–64.
- ✓ Діткевич І. Поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність»: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 131–136.
- ✓ Договір про Європейський Союз від 07.02.1992. *Верховна Рада України*. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text
- ✓ Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія / В. Колпаков, В. Гордєєв. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2009.
- ✓ Дорохіна Ю. Захист прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Том 29(68) № 4. С. 90–93.
- ✓ Дроздов О. Кримінальне провадження за новоявленими або виключеними обставинами: нові виміри за європейськими стандартами. *Право України*. 2018. № 1. С. 196–213.
- ✓ Дубіна І. Еволюція діяльності трибуналу з питань публічної служби Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 222–227.
- ✓ Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : ратифікована Законом України 17 липня 1997 року № 475/97-ВР.
- ✓ Європейська соціальна хартія від 03.05.1996. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062
- ✓ Європейський суд з прав людини : офіційний вебсайт. 2020. URL: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants>
- ✓ Європейський суд з прав людини: підстави та порядок звернення. *ЦК Профспілки працівників освіти і науки України* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://pon.org.ua/novyny/7499-yevropeyskiy-sud-z-pravlyudini-pdstavi-ta-poryadok-zvernennya.html>

- ✓ Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний вебсайт. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
- ✓ Єлістратов. А. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. С.В. Діденко, В.В. Галуцько. Херсон : БАТ «ХМД», 2007. 268 с.
- ✓ Ємельянова І. Теоретичні та практичні аспекти апеляційного і касаційного перегляду судових рішень в цивільному судочинстві. *Міністерство юстиції України*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_1699
- ✓ ЄСПЛ у 50-ти запитаннях. *Служба з питань відносин із громадськістю* : офіційний вебсайт. 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_UKR.pdf
- ✓ Жаровська І. Правові підходи до встановлення місця публічної влади у концепті соціальної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С. 153–159.
- ✓ Желтобрюх І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. № 4. Т. 31(70). С. 128–133.
- ✓ Журавльов А. Касаційний адміністративний суд як суб'єкт нормотворення. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Сер.: юрид. науки*. 2016. Вип. 5(2). С. 47–51.
- ✓ Задирака Н. Підтвердження обґрунтованості застосування органами державного пожежного нагляду заходів реагування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 116–120.
- ✓ Закаленко О. В. Щодо можливості запровадження інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 85.
- ✓ Закаленко О. Засоби захисту відповідача від позову: адміністративно-процесуальний аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 499.
- ✓ Закаленко О. Право на позов в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 52. С. 335–339.
- ✓ Закон № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
- ✓ Закон від № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

- ✓ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження”» 19 жовтня 2000 р. № 2056-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2056-iii>
- ✓ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» від 23 квітня 1992 року № 2295-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2295-12>
- ✓ Закон України «Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» від 31 жовтня 1995 р. № 403 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/403/95-%D0%B2%D1%80>
- ✓ Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» 1 липня 1994 р. №76. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/76/94-%D0%B2%D1%80>
- ✓ Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР» від 3 березня 1993 року № 3039-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/3039-12>
- ✓ Закон України «Про судоустрій України» від 07.02.2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>
- ✓ Зарубіна І. Деякі аспекти проходження служби помічниками суддів патронатної служби (у контексті оновленого законодавства про судоустрій і статус суддів). *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : Дакор, 2018. 494 с.
- ✓ Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html>
- ✓ Захаркевич Т. Правова поведінка та основоположні принципи права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 166–170.
- ✓ Звернення до Європейського Суду (Формуляр та Рекомендації). *Права Людини в Україні* : інформаційний портал Харківської правозахисної групи. 2006. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1152793853>
- ✓ Зеленов А. Виконання судового рішення як завершальна стадія розгляду адміністративної справи. *Економічна теорія та право*. 2016. № 3. С. 248–260.

- ✓ Зозуля І., Роженко Д. Судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження: ознаки та сутність. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 87–92.
- ✓ Зозуля Н. Право на звернення до суду та право на судовий захист в адміністративному судочинстві. *Українське право*. 2018. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/pravo-na-zverneniya-do-sudu-ta-pravo-na-sudovyykh-zakhyst-v-administrativnomu-sudochynstvii/
- ✓ Зразкові справи (аналітичний огляд). *Верховний Суд. К.*, 2020. Вип. 2. С. 5.
- ✓ Зразкові справи (аналітичний огляд). *Верховний Суд. К.*, 2020. Вип. 2. С. 15–17.
- ✓ Ільков В. Рішення Верховного Суду в зразковій справі як судовий прецедент у правовій системі України. *Слово Національної школи суддів України*. 2019. № 4. С. 12.
- ✓ Ільницький О. Обрання способу судового захисту у справах із використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 108–113.
- ✓ Історія розвитку адміністративного судочинства України. URL: <http://zaas.gov.ua/systema-administrativnykh-sudiv/istoriia-rozvytku-administrativnoho-sudochynstva-ukrainy.html>
- ✓ Історія української Конституції / упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко ; вст. ст. С. Головатий ; Українська правнича фундація. Київ : Право, 1997. XV, 443 с.
- ✓ Кабанов В. Судове рішення в адміністративній справі як гарантія захисту прав, свобод та законних приватних інтересів. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 3–4. С. 145–151.
- ✓ Кайдашев Р. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ : МАУП, 2016. 513 с.
- ✓ Кайдашев Р. Юридична природа апеляційного провадження в адміністративному процесі України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2015. Вип. 17(1). С. 112–114.
- ✓ Калмикова Я. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.
- ✓ Калмикова Я. Сутнісні аспекти письмових засобів доказування в адміністративному судочинстві URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3936/1/Kalmykova_283.pdf

- ✓ Капля О. Співвідношення принципів законності та верховенства права в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 127–130.
- ✓ Капустинський В.А., Волкова І.В. Теоретичні основи судового правозастосування. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 5. С. 84–93.
- ✓ Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3. С. 26–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_6
- ✓ Качан Я. Правове регулювання проходження публічної служби та професійного розвитку публічних службовців. *Менеджер*. 2019. № 3. С. 77–88.
- ✓ Качур І. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 42–48.
- ✓ Качур І. Законодавча класифікація адміністративних справ в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 27–33.
- ✓ Качур І. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський міжнародний університет; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 225 с.
- ✓ Квак В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125–129.
- ✓ Келеберда В. Стадії в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 268 с.
- ✓ Кельзен Г. Чисте правознавство / пер. з нім. О. Мокровольського. Київ : Юніверс, 2004. 496 с.
- ✓ Ківалов С. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса : НУ ОЮА, 2011. Вип. 59. С. 7–21.
- ✓ Ківалов С. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
- ✓ Ківалов С. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 7–19.

- ✓ Кіт Х. Підготовче провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2015. 198 с.
- ✓ Кіт Х. Попереднє судове засідання як етап підготовчого провадження: загальна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2013. Вип. 6–1(1). С. 154–157.
- ✓ Клименко Н. Судова експертологія: курс лекцій : навч. посібн. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ : Ін Юре, 2007. 526 с.
- ✓ Кобилянський К. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 19 с.
- ✓ Ковалів М.В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки*. 2014. № 810. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_810_7
- ✓ Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
- ✓ Ковбасюк В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: право*. 2018. Вип. 4. С. 122–126.
- ✓ Кодекс адміністративного судочинства від 07.01.2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
- ✓ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
- ✓ Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за ред. С.В. Ківалова, О. Харитонової. Харків : Одиссей, 2005.
- ✓ Кодекс законів про працю України; Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» від 10 травня 2006 р. № 361.
- ✓ Берназюк Я.О. Кодекс України про адміністративні правопорушення; Строки звернення до адміністративного суду: проблеми теорії та практики *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018.
- ✓ Козенко Ю. Правова поведінка особи: аксіологічно-нормативна детермінація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2012. 200 с.

- ✓ Колесов П. Процессуальные средства защиты права. Великий Новгород : НовГУ имени Ярослава Мудрого. 2004. С. 168.
- ✓ Коліушко І., Куйбіда Р. Відкритий лист до Президента / Громадська організація Інформаційний центр «Майдан Моніторинг». URL: <http://www.maidan.org.ua/static/mai/1114763034.html>
- ✓ Коліушко І. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України. К. : Факт, 2003. 536 с.
- ✓ Колпаков В. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 537 с.
- ✓ Колпаков В. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / В. Колпаков, Т. Коломоєць. Київ : Ін Юре, 2014. 240 с.
- ✓ Колпаков В., Гордєєв В. Юрисдикція адміністративних судів : монографія. В 2-х кн. Кн. 1. Харків : Харків юридичний, 2011. 352 с.
- ✓ Комаров В. Доказування та докази в цивільному судочинстві : текст лекцій. Харків : Укр. юрид. акад., 1991. С. 3.
- ✓ Комзюк А., Бевзенко В., Мельник Р. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
- ✓ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Верховна Рада України : офіційний вебсайт. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
- ✓ Константи́й О. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. Вісник Вищої ради юстиції. 2012. № 3(11). С. 161–173.
- ✓ Константи́й О. Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. Septembrie, 2019. P. 59–62.
- ✓ Константи́й О. Джерела адміністративного права України : монографія. К. : Укр.агенство інф-ції та друку «Рада», 2005. 120 с.
- ✓ Константи́й О. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2015. 415 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii. Case of Bryan V. the United Kingdom, echr. p. 44.
- ✓ Конституційне право людини і громадянина на судовий захист. Іванівська районна державна адміністрація. URL: <http://ivaadm.gov.ua/pravova-dopomoha/item/752-konstytucyjne-prava-lyudyny-i-gromadyanyna-na-sudovyy-zahyst>

- ✓ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України від 8 червня 1995 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>
- ✓ Конституція (Основний Закон) УРСР від 20.04.1978 р.
- ✓ Конституція СРСР від 7.10.1977 р.
- ✓ Конституція України від 28.06.1996 р.
- ✓ Корецький І. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ, Наук.-дослід. ін-т публічного прав. Київ, 2017. 223 с.
- ✓ Коропатов О. Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба». *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ :Дакор, 2018. 494 с.
- ✓ Косик В. Докази у справах про адміністративне правопорушення та адміністративному судочинстві: деякі проблеми реалізації. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 83–87.
- ✓ Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2. С. 18–27.
- ✓ Котенко В. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2010. № 1. С. 153–160.
- ✓ Кравець Р. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах передбачений ст.382 КАС України. *Юридичний інтернет-портал «Протокол»*. 2020. URL: https://protocol.ua/ua/sudoviy_kontrol_za_vikonannyam_sudovih_rishen_v_administrativnih_spravah_peredbacheniy_st_382_kas_ukraini/
- ✓ Кравцова Т. Правова визначеність: основні принципи та практика Європейського суду. *Протокол : юридичний інтернет-ресурс*. 2020. URL: https://protocol.ua/ua/pravova_viznachnist_osnovni_printsipi_ta_praktika_evropeyskogo_sudu/
- ✓ Кравченко В. Сучасний погляд на правову природу по адміністративним справам. *Правова держава*. 2020. № 37. С. 65–70.
- ✓ Кравченко К. Актуальні питання адаптації інституту апеляційного провадження в межах адміністративного судового процесу до вимог сьогодення. *Вісник Одеського національного університету. Серія: правознавство*. 2019. Т. 24. Вип. 1. С. 137–145.

- ✓ Кравченко О., Макарук К. Проблемні питання застосування технічних засобів фіксування та їх результатів у доказуванні у кримінальному провадженні в аспекті реформування кримінальної юстиції в Україні. *Вісник прокуратури*. 2019. №6. URL: https://khar.gp.gov.ua/ua/intervu_ta_komentari?_m=publications&_t=rec&id=254727
- ✓ Кравчук В. Способи та форми здійснення судом контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні питання цивільного та господарського права*. 2011. № 2(27). С. 80–83.
- ✓ Кравчук О. Реалізація принципів рівності сторін та диспозитивності при забезпеченні позову в адміністративному судочинстві. *Наукові перспективи (Naukovi perspektivi)*. 2021. 8(14). С. 139.
- ✓ Кравчук Т. Оцінка висновку експерта та його доказове значення в адміністративному судочинстві України. *Innovative Solutions in Modern Science*. 2016. № 6(6). URL: <https://naukajournal.org/index.php/ISMSD/article/viewFile/923/1063>
- ✓ Кринець О. Спрошене провадження по-адміністративному: що, коли, куди? *Юридична газета*. 2018. №17(619). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/sproshchene-provazhennya-poadministrativnomu-shcho-koli-kudi.html>
- ✓ Кримінальний кодекс України : Закон від 05.04.2001 № 341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
- ✓ Критерії адміністративної юрисдикції. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/169927-kriteriyi-administrativnoyi-yurisdiktsiyi>
- ✓ Кройтор В. Гражданский процесс : учеб. пособ. Харьков : Эспада, 2006. С. 92.
- ✓ Крупнова Л. Теоретико-правова характеристика стадій адміністративної процедури відкриття виконавчого провадження. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 3. С. 123–131.
- ✓ У КСУ відбувся круглий стіл «Теорія і практика встановлення юридично нікчемних актів». *Конституційний суд України*. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbuvsya-kruglyy-stil-teoriya-i-praktyka>
- ✓ Кузнецов Д. Загальна характеристика стадії відкриття скороченого провадження. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 225–230.
- ✓ Кузнецов Д. Скорочене провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 216 с.

- ✓ Кузьменко О. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид.наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.
- ✓ Кузьменко О. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. нац. акад. внутр. справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. 207 с.
- ✓ Кузьменко О. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. С. 107.
- ✓ Кузьмишин В. Як забезпечити безумовне виконання судового рішення? *Юридичний вісник України*. 2011. № 3.
- ✓ Кузьміна І. Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1 (II).
- ✓ Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622>–
- ✓ Кукурудз Р. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.
- ✓ Куплеваский Н. Адміністративна юстиція в Західній Європі. Харків : Унів. тип., 1879. 230 с.
- ✓ Курапова К. Інститут перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, його завдання та місце у структурі кримінального провадження. *Вісник Львів. ун-ту. Серія: юридична*. 2015. Вип. 62. С. 192–198.
- ✓ Курило М. Позовне провадження як універсальна форма судових процесів у різних галузях процесуального. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 64–67.
- ✓ Кучер Т. Теорія доведення у цивілістичному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 509 с.
- ✓ Левенець Б. Проблема виокремлення стадій судового правозастосування. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 507–513.
- ✓ Лейба О. Законодавчі дефекти: характерні ознаки та відмежування від інших правових явищ. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 225–233.
- ✓ Линник Т. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні. *Форум права*. 2012. № 1. С. 553–558.
- ✓ Лист Вищого адміністративного суду від 22.10.2010 № 1464/11/13-10 «Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів)». *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1464760-10>

- ✓ Ліпський Д. Суб'єкти, об'єкт, предмет, форма і строки касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2013. № 13. С. 72–77.
- ✓ Лопатін А. Судові помилки у цивільному судочинстві: постановка проблеми. *Молодий вчений*. 2015. № 4. Ч. 2. С. 124–127.
- ✓ Лук'янець Д. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми : Університетська книга, 2006. 367 с.
- ✓ Лук'янець Д. Словові колізії у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. № 2. С. 71–83.
- ✓ Лунін С. Докази – ключ до змагальності сторін у судовому процесі. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. Число 2. С. 86–89.
- ✓ Луспенік Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. 2020. <https://sud.ua/ru/news/blog/171319-kasatsiyni-filtri-u-tsivilnikh-spravakh-problemni-pitannya-sudovogo-pravotlumachennya-ta-pravozastosuvannya>
- ✓ Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2013_4_12
- ✓ Лученко Д. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 457 с.
- ✓ Любавська І. Негативні наслідки зловживання недобросовісними учасниками ринку експортно-імпортних операцій правом на забезпечення позову в адміністративному процесі. *Судова апеляція*. 2017. № 4(49). С. 23–30.
- ✓ Лях Н. Отримання дослідження та оцінка доказів в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 312–316.
- ✓ Мазурик Н. Доступність адміністративно-правових засобів захисту прав у адміністративно-правовій сфері : дис. ... к.ю.н : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Київ, 2020; Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2020. 200 с.
- ✓ Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.

- ✓ Марченко М. Новації виконавчого провадження в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 4. С. 624–628.
- ✓ Марченко О. Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 128–146.
- ✓ Матвійчук В. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т. Т. 1. Київ : КНТ, 2007. 788 с.
- ✓ Медіація в адміністративному судочинстві: міф чи реалії сьогодення. *Період*. 2020. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15654>
- ✓ Медіація як процедура врегулювання спорів через досягнення консенсусу. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2010. № 9. С. 158–160.
- ✓ Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
- ✓ Мельник С. Адміністративно-судова відповідальність в адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: юридичні науки*. 2015. № 2. С. 97–104.
- ✓ Менюк Д. Виключні обставини як новела цивільного процесуального законодавства України. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 465–473.
- ✓ Миколаєць В.А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві Литви. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4.
- ✓ Мироненко Є. Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України. *Форум права*. 2013. № 4. С. 248–252.
- ✓ Мілевський О. Ознаки системності і структурованості судового провадження в кримінальному процесі України. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України Серія: економіка, право*. 2014. № 2. С. 221–227.
- ✓ Мірошниченко А. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 96–111.
- ✓ Мовчун О. Класифікація службових спорів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2015. Вип. 2(2). С. 156–160.
- ✓ Мовчун О. Поняття й особливості службового спору. *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 90–95.
- ✓ Мовчун О. Суб'єкти службового спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право*. 2015. Вип. 33(2). С. 56–60.
- ✓ Мойсеєнко Г. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». Запоріжжя, 2017. 222 с.

- ✓ Молдован А. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 352 с.
- ✓ Молдован В. Правознавство : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 184 с.
- ✓ Молдован В. Судова риторика : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 496 с.
- ✓ Мороз О. Дискреційні повноваження ОМС: в яких випадках застосовуємо? *Місцеве самоврядування*. 2019. № 5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/may/issue-5/article-44419.html>
- ✓ Морозов Є. Право на судовий захист. *Alibi*. URL: <https://alibi.dp.ua/1239-pravo-na-sudovij-zakhist>
- ✓ Муза О. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. *Судова апеляція*. № 1(14). 2009. С. 22–27.
- ✓ Мухін В. Роль індивідуальних правових актів у регулюванні суспільних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 19–21.
- ✓ Мягченко С. Виконання суб'єктами нормотворення судових рішень про визнання нечинними їх нормативно-правових актів. *Міністерство юстиції в Україні*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_9481
- ✓ Нагорний О. Структура позовної заяви за новим КАС України. *Національна Асоціація Адвокатів України*. 2018. URL: <https://radako.com.ua/news/struktura-pozovnoyi-zayavi-za-novim-kas-ukrayini-2018-r>
- ✓ Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 720 с.
- ✓ Науково-практичний коментар до ст. 177 Кодексу адміністративного судочинства України (станом на 25.04.2018 р.) / Р.С. Мельник, А.А. Барікова. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KK008231?bl=>
- ✓ Науково-практичний коментар до ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України. *Ліга Закон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KK003050>
- ✓ Науково-практичний коментар до ст. 70 Кодексу адміністративного судочинства України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KK003107>.
- ✓ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / авт. кол.: В.М. Кравчук, О.І. Угріновська. *Всеукраїнська мережа ЛІГА:ЗАКОН*. URL: www.ligazakon.ua
- ✓ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

- ✓ Некляєв Ю. Що таке судовий контроль за виконанням рішення та як ним скористатись. *Юридична газета*. 2017. №17(567). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/vikonavche-provazhennya/shcho-take-sudoviy-kontrol-za-vikonanniyam-rishennya-ta-yak-nim-skoristatis.html>
- ✓ Нечитайло О. Доказування в адміністративних справах, що виникають з податкових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2010. 22 с.
- ✓ Ніколаєнко Я. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2014. Вип. 8. С. 48–50.
- ✓ Ніколенко Л. Поняття та ознаки перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами у господарському судочинстві. *Право України*. 2018. № 7. С. 115–129.
- ✓ Ніколенко Л. Поняття та ознаки судових помилок, які є підставою перегляду судових актів у господарському судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 175–178.
- ✓ Окрема думка (спільна) суддів від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74777560#>
- ✓ Омелянович О. Публічна служба в Україні: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 397–402.
- ✓ Ониско Р. Деякі правові визначення понять щодо наближення адміністративного процесу до європейських стандартів. *Право і суспільство*. № 6. Ч. 2, 2015. С. 127–129.
- ✓ Оніщенко О. Забезпечення позову в адміністративному процесі: відмовити не можна задовольнити. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/events/zabezpechennya-pozovu-v-adminprocesi-vidmoviti-ne-mozhna-zadovolniti.html>
- ✓ Орехов В. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2008. 22 с.
- ✓ Осадчий А. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 36–43.
- ✓ Осадчий А. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011 <http://www.apdp.in.ua/v60/49.pdf>
- ✓ Осадчий А. Право на звернення з адміністративним позовом. *Наукові праці Нац. ун-ту «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 400–409.

- ✓ Осіпова О. Особливості забезпечення позову у справах про надання адміністративних послуг. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції: у 2-х ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 року) / редкол.: А.М. Куліш, О.М. Рєзнік. Суми : Сумський державний університет, 2020. Ч. 2 С. 242–245.
- ✓ Основи держави і права : навч. посіб. / С.Д. Гусарєв, Р.А. Калюжний та ін. Київ : Либідь, 1997. 208 с.
- ✓ Основоположення логіки Аристотеля. Метафізика Аристотеля. Соч. в 4–х т. М., 1976–1983. Т. 2. 384 с.
- ✓ Отчак Н. Виконавче провадження як завершальна стадія судового процесу. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 182–185.
- ✓ Отчак Н. Генезис становлення інституту виконавчого провадження у доктрині адміністративного права. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 141–145.
- ✓ Отчак Н. Правове забезпечення виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 236 с.
- ✓ Офіційний сайт – Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86751876>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86744189>
- ✓ Палієнко Н. Сутність адміністративної юстиції та основні риси її організації в європейських державах. Київ : Університет Св. Володимира, 1898. URL: <http://fasvvo.arbitr.ru/node/13733>
- ✓ Панасюк К. Проблемні питання судового розгляду справ за нововиявленими обставинами. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 405–408.
- ✓ Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права: у 2 т. Авґсбург, 1949. Т. 1: Загальна частина. 213 с.
- ✓ Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 9–21.
- ✓ Пасічник Ю. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2006. 607 с.
- ✓ Патерило І. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.
- ✓ Педько Ю. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського ун-ту права*. 2009. № 4. С. 153.

- ✓ Педько Ю. Проблемні питання функціонування адміністративної юстиції в Україні. *Адміністративне судочинство*. 2011. № 3–4. С. 42–49.
- ✓ Перепелюк А. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 224 с.
- ✓ Петренко Н. Судові дебати в господарському судочинстві. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 71–74.
- ✓ Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
- ✓ Пилипчук П. Апеляційне провадження у кримінальних справах. *Вісник Верхов. Суду України*. 1997. № 2. С. 55–57.
- ✓ Писаренко Г. Звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання. 2013. URL: <http://dspace.onua.edu.ua>
- ✓ Писаренко Н. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.
- ✓ Писаренко Н. Чи є верховенство права принципом адміністративного судочинства? *Lex portus*. 2017. № 5. С. 41–50.
- ✓ Пленюк М. Поняття юридичного факту в доктрині цивільного права: історія і сучасність. *Юридична Україна*. 2014. № 11. С. 58–62.
- ✓ Поворознюк М. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258 с.
- ✓ Погрібніченко І. Інститут оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень: які рішення адміністративний суд може визнати незаконними? *Право як ефективний суспільний регулятор* : мат. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 14–15 лютого 2020 р.). Львів : Західноукр. орг-ція «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 65–67.
- ✓ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
- ✓ Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26–29.
- ✓ Поляков І. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві: проблеми та нові підходи до їх вирішення. *Науковий вісник Херсонського державного ун-ту. Серія: юридичні науки*. 2017. Вип. 1(2). С. 50–53.

- ✓ Поляков І. Перегляд рішень окружних адміністративних судів в апеляційному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2019. 194 с.
- ✓ Помазанов А. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник Нац. технічного ун-ту України «Київський політехнічний інститут». Серія: Політологія. Соціологія. Право.* 2018. №2. С. 132–136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2018_2_22
- ✓ Попельнюх Р. Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека.* 2012. № 2. С. 68–72.
- ✓ Поплавський В. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 /Нац. авіац. ун-т. Київ. 2015. 215 с.
- ✓ Попов Р. Предмет зустрічного адміністративного позову. *Публічне право.* 2016. № 2. С. 332.
- ✓ Порядок звернення до євросуду з прав людини. *Міністерство юстиції України* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://minjust.gov.ua/m/poryadok-zvernennya-do-evrosudu-z-prav-lyudini>
- ✓ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 січня 2019 року у справі № 815/6096/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80364173>
- ✓ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74537189>
- ✓ Постанова Верховного Суду від 22.11.2019 у справі №2040/8090/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85836102>
- ✓ Постанова Верховного Суду України від 5 червня 2019 року у справі №686/23445/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82424024>
- ✓ Постанова ВРУ «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 р. № 757-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14>
- ✓ Постанова ВРУ «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>
- ✓ Постанова ВС від 20.11.2019 у справі № 209/1396/19 (2-а/209/50/19). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>
- ✓ Постанова ВСУ від 5 липня 2017 р. № 377/232/16-ц. URL: https://zib.com.ua/ua/130289-vsuv_dav_kriteriy_vidmezhuвання_publichno-pravovih_sporiv.html

- ✓ Постанова КАС ВС від 18 квітня 2018 року у справі №826/19844/16.
- ✓ Постанова КАС ВС від 9 листопада 2020 року у справі № 420/1813/19.
- ✓ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 травня 2018 року у справі № 2а-7523/10/1270. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73705274>
- ✓ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 10 квітня 2019 року у справі № 454/2641/14-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81047145>
- ✓ Постанова Касаційного адміністративного суду від 04 червня 2020 року у справі №826/24815/15 (адміністративне провадження №К/9901/32327/19). URL: <http://od.reyestr.court.gov.ua/files/44/e33d6bc7c943c256db3b63afc67e4e29.rtf>
- ✓ Постанова КГС ВС від 11 липня 2018 року у справі № 911/2635/17.
- ✓ Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 19 червня 2018 р. № 467/998/17. *Youcontrol*. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/74784044/>
- ✓ Постанова Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» № 13 від 03.12.97. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97>
- ✓ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 р. у справі №823/2042/16.
- ✓ Пояснювальна записка до законопроекту №6232 від 23 березня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6232&skl=9
- ✓ Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального Кодексу України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13028&pf35401=23684>
- ✓ Право на судовий захист: юридичні позиції Конституційного Суду України. Конституційний Суд України. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/439-pravo-na-sudovyy-zahyst>
- ✓ Практика розгляду судами цивільних справ про визнання правочинів недійсними: Лист Верховного суду України від 24.11.2008. *ЛігаЗакон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VS080880?an=183>

- ✓ Президент України; Указ від 01.10.2002 № 889/2002. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text>
- ✓ Президент України; Указ від 16.11.2004 № 1417/2004 (Редакція ... Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004#Text>
- ✓ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 червня 2020 р. № 640/19021/19. Єдиний державний реєстр судових рішень України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90148057>
- ✓ Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231–237.
- ✓ Приходько И. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб. : Изд. Дом С. Петерб. гос. ун-та. 2005. С. 449.
- ✓ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203–VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
- ✓ Про адміністративну процедуру : Пояснювальна записка до Проекту Закону 14.05.2020 року. *Верховна рада України*. 2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
- ✓ Про визнання протиправними, скасування рішення Державної служби України з питань державної регуляторної політики та розвитку підприємництва від 30.10.2012 № 7 і наказу Міністерства юстиції України від 14.01.2013 № 101/5 : Постанова Окружного адміністративного суду від 14.12.2016 № 2а-16345/12/2670. *ЛігаЗакон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO12407.html
- ✓ Про виконавче провадження: Закон України від 1404–VIII від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 30. Ст. 542.
- ✓ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147–VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.
- ✓ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції : Закон України від 19.05.2016 № 1379–VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 27. Ст. 521.

- ✓ Про внесення змін до статті 249 Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку винесення окремих ухвал суду : Пояснювальна записка до проекту Закону України від 18.09.2019 № 2154. LIGA:ZAKON. 2019. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI00501A?an=10>
- ✓ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.10.2012 №4572-VI.
- ✓ Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17.06.1999 № 758-XIV.
- ✓ Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>
- ✓ Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI.
- ✓ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV.
- ✓ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
- ✓ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>
- ✓ Про електронні докази в адміністративному судочинстві - інтерв'ю судді Руслана Арсірія для «Юридичної практики». URL: <http://oask.gov.ua/node/4524>
- ✓ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
- ✓ Про застосування цивільного процесуального законодавства при перегляді судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 р. № 4. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-12>
- ✓ Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності : наказ Міністерства юстиції України від 10.06.2021 № 2117/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0792-21#Text>
- ✓ Про затвердження Інструкції з діловодства в місцевих та апеляційних судах України : Наказ ДСА України від 20.08.2019 № 814. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0814750-19#Text>

- ✓ Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання) : наказ Державної судової адміністрації від 20.09.2012 № 108. *Верховна Рада України*. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0108750-12#Text>
- ✓ Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15#Text>
- ✓ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України. Концепція від 22.07.1998 № 810.
- ✓ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
- ✓ Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>
- ✓ Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-XII. *Відомості ВРУ*. Ст. 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>
- ✓ Про обов'язковий примірник документів : Закон України від 09.04.1999 № 595-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-14#Text>
- ✓ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. *Верховна Рада України*. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>
- ✓ Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини : Постанова Кабінету міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2004-%D0%BF#Text>
- ✓ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V.
- ✓ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III.
- ✓ Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Вищого адміністративного суду від 06.03.2008 № 2. *Вісн. Вищ. адміністр. суду України*. 2008. №2. Ст. 117.

- ✓ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
- ✓ Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10
- ✓ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
- ✓ Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. *Верховна Рада України*. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12>
- ✓ Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>
- ✓ Про судове рішення в адміністративній справі : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України № 7 від 20.05.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
- ✓ Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>
- ✓ Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994. № 4038-XII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>
- ✓ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII.
- ✓ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529.
- ✓ Про узагальнення судової практики розгляду адміністративними судами заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22.05.2015 № 7. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/uzagalnenna_novoviyavleni_obstavini/
- ✓ Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення. Верховний Суд України. Узагальнення судової практики від 01 серпня 2004 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0058700-04/conv#o99>;

- ✓ Проблемні питання юрисдикції під час вирішення цивільних справ. Судова влада України. 2019. URL: https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/uzag19c9
- ✓ Проект Адміністративного процесуального кодексу України, № 1331-1 від 25.10.2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=13028
- ✓ Проект Закону про медіацію № 2706 від 28.12.2019. Верховна Рада України : офіційний вебсайт. 2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67831
- ✓ Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року № 1343-1. Верховна рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31416&pf35401=115245>
- ✓ Пуданс-Шушлебін К. Проблеми реалізації права відповідача на захист від адміністративного позову. *Держава і право* : зб. наук. пр. 2008/1. № 2(40).
- ✓ Пункт 48 рішення у справі «Levages Prestations Services v. France» № 21920/93 та рішення у справі «Brualla Gomez de la Torre v. Spain» № 26737/95).
- ✓ Пчелін В. Зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: право*. 2017. Вип. 2. С. 125–129.
- ✓ Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2017. 36 с.
- ✓ Пчелін В. Поняття та значення принципів організації адміністративного судочинства. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Вип. 20. Серпень 2016. С. 88–93. С. 93.
- ✓ Пятилетов И. Защита интересов ответчика в советском гражданском процессе : учеб. пособ. Москва, 1990. С. 53.
- ✓ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посіб. 9-те вид., зі змінами. Львів : Край, 2007. 191с.
- ✓ Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998. Верховна Рада України. 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text
- ✓ Резанов С. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480–483.
- ✓ Резворович К. Правова природа судової помилки у цивільному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4(97). С. 99–102.

- ✓ Резніченко В. Дослідження поняття докази в справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам національної поліції. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: право.* 2018. Вип. 5. С. 72–76.
- ✓ Реквізити для сплати судового збору, формування квитанції або онлайн-сплати. Єдиний Контакт-центр судової влади України. URL: <https://court.gov.ua/affairs/sudytax/>
- ✓ Решение по делу «Олссон против Швеции» от 24.03.1988 г. Европейский суд по правам человека: Избранные решения. В 2-х т. Москва, 2001. Т. 1.
- ✓ Решение по делу «Рябых против России» от 24.07.2003 г. (№52854/99). URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.
- ✓ Решение по делу Бурдов против России. URL: <http://www.echr.ru>
- ✓ Решение по делу Крюслен против Франции. Решение Европейского Суда по правам человека от 24 апреля 1990 г. Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Москва : Изд-во НОРМА, 2000. URL: <http://www.echr.ru>
- ✓ Решота В.В. Обґрунтування моделі джерел у судовому застосуванні в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 3. С. 215–217. URL: http://www.par.in.ua/3_2018/60.pdf
- ✓ Риндюк В. Правотворчі помилки: поняття, види, способи їх попередження, виявлення та виправлення. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 8.
- ✓ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Праведная проти Росії» від 18.11.2004. *Ligazakon* : офіційний вебсайт. 2020. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1150.html
- ✓ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябых проти Росії» від 24.07.2003. *Ligazakon* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1056.html
- ✓ Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 в справі de Geouffre de la Pradelle v. France, Publ. Court, Series A, vol. 253-B.
- ✓ Рішення ЄСПЛ від 23 вересня 1982 в справі Sporrang and Lönnroth v. Sweden, Publ. Court, Series A, vol. 52.
- ✓ Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 в справі Janosevic v. Sweden, no. 34619/97.
- ✓ Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va11p710-07>
- ✓ Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2010р. № 19-рп.

- ✓ Рішення Конституційного суду України від 9 верес. 2010 р. № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10/ed20120115>
- ✓ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини : Рішення Конституційного суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>
- ✓ Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 03 травня 2019 р., Справа № 480/710/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81512197>
- ✓ Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 22 січня 2019 р. Справа № 480/4554/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79308559>
- ✓ Рішення у справі «Пеллерін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France). *Українська правнича фундація : офіційний вебсайт*. 2019. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=124>
- ✓ Рішення у справі «ТОВ «ФРІДА» проти України» (Заява № 24003/07)): Рішення, Справа від 08.12.2016/ Європейський Суд з прав людини. *Офіційний вісник України*. 23.10.2018. № 81, стор. 57, ст. 2707.
- ✓ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 13 серпня 2019 р. № 520/5501/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83598057>
- ✓ Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 28 серпня 2019р. № 560/1809/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83904880>
- ✓ Рішення Черкаського окружного адміністративного суду по справі № 580 від 18.11.2019 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85960150>
- ✓ Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду по справі №620/2476/19 від 29.10.2019 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85490447>
- ✓ Роженко Д. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство*. № 4. 2013. С. 131–140.
- ✓ Роженко Д. Підготовче провадження та його значення для судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки*. 2013. Т. 26(65). № 2–1. С. 99–106.

- ✓ Розгляд і вирішення адміністративних справ у порядку письмового провадження. *Хмельницький окружний адміністративний суд* : інформаційний веб-сайт 2020. URL: <https://kmoas.gov.ua/news/view/3396-rozglyad-i-virishennya-administrativnih-sprav-u-poryadku-pis-movogo-provazhennya>
- ✓ Розрахунок при звільненні зі служби. *Закон і бізнес* : інформаційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zib.com.ua/ua/133792-osoblivosti-rozrahunku-pri-zviltrenni-zi-sluzhbi-nagadav-vs.html>
- ✓ Руденко А. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 20с.
- ✓ Савчук Р. Участь перекладача під час розгляду адміністративної справи по суті. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 9. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/9/26.pdf>
- ✓ Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми. *Судоустрій і судочинство в Україні*. 2006. № 1–2. С. 12–38.
- ✓ Свириденко Г. Правомірна поведінка: теоретико-прикладні засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 215 с.
- ✓ Семененко М. Акти індивідуальної дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування як предмет оскарження в адміністративних судах. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 1(3). С. 73–76.
- ✓ Семеній О. Специфіка визначення категорій справ адміністративної юрисдикції. *Молодий вчений*. 2018. № 1(1). С. 115–118.
- ✓ Сербіна А. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності за наслідками проведення службової перевірки. *Місьцеве самоврядування*. 2019. № 12.
- ✓ Серга С. Особливості застосування податкового законодавства в адміністративному судочинстві. *Актуальна судова практика Верховного суду та Європейського суду з прав людини*. 2018. URL: <http://unba.lviv.ua/uk/news-more/items/shanovni-pravniki-zaprosujemo-vas-vzjati-uchast-v-ogljadovo-tematichnomu-seminari-scho-vidbudetsja-20-zhovtnja-2018-roku-u-mist.html>
- ✓ Сердюк В. Деякі проблеми функціонування судових інстанцій (судоустрійний аспект). *Вісник Державної судової адміністрації України*. 2012. № 3 (24). С. 23–30.

- ✓ Сидельніков О. Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Харків : Право, 2016. Вип. 32. С. 270–279.
- ✓ Сидоренко Н. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36. С. 71–77.
- ✓ Ситніков О. Адміністративне судочинство як форма захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. *Право і Безпека*. 2013. № 1. С. 86–90.
- ✓ Сімора Р. Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аналіз. *THEY*. 2019. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/17019/1/%D0%BC%D0%B0%D0%B3%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%96%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0.pdf>
- ✓ Сірий М. Судові помилки не розглядаються через непрофесіоналізм прокурорів та суддів. *Центр прав людини ZMINA*. 2015. URL: https://zmina.info/columns/sudovi_pomilki_ne_rozgljadajutsja_cherez_neprofesionalizm_prokuroriv_ta_suddiv-2/
- ✓ Скочиляс-Павлів О. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2014. № 1.2. С. 179–182.
- ✓ Слободян Б. Судова практика: Уступати на публіку. *Український юрист* : журнал сучасного правника. 2016. URL: <http://jurist.ua/?article/1189>
- ✓ Словник української мови тт. 1–11. К. : «Наукова думка», 1970–1980. Інститут мовознавства ім. О.О. Потебні Національної академії наук України. URL: <http://www.inmo.org.ua/sum.html>
- ✓ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/dani>
- ✓ Словник української мови: в 11 томах. 1978. Т. 9. С. 578.
- ✓ Смокович М. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини. *Юридичний вісник. Серія: повітряне і космічне право*. 2012. № 2. С. 65–69.
- ✓ Смокович М. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
- ✓ Смокович М. Зразкові і типові справи як механізм забезпечення єдності судової практики. *Юридична Україна*. 2018. № 1–2. С. 21.
- ✓ Смокович М., Бевзенко В. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Київ : Дакор. 2020. 1346 с.

- ✓ Смолій І. Адміністративне судочинство в Україні і космічне право. *Administrative Justice in Ukraine and Space Law*. Volume 1, 2019. С. 91–97.
- ✓ Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *ЛігаЗакон* : інформаційний вебсайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/187592_spori-povyazanz-zvlnennyam-gromadyan-z-publchno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovno-sudu
- ✓ Спрошене провадження в адмінсправах: дві сторони нововведення. *Правова група «Побережнюк і партнери»* : вебсайт. 2018. URL: <http://p-partners.com/articles/sproshchene-provadjhennya-v-adminspravakh-dvi-storoni-novovvedennya/>
- ✓ Сравнительный анализ института встречного иска в иностранных и третейских судах. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/arbitration/article36.html>
- ✓ Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році : збірник Верховного Суду України в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». *Верховний Суд України*. 112 с.
- ✓ Стельмашук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба» : збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 1. С. 52–62.
- ✓ Стратегічний план розвитку судової влади України, ухваленого на XII з'їзді суддів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/p0011415-14#Text>
- ✓ Стрельников А.В. Заперечення проти адміністративного позову чи зустрічний позов: питання теорії та практики. *Молодий вчений*. 2016. № 10. С. 460. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_10_107
- ✓ Судове адміністративне процесуальне право України: основи теоретико-правової концепції. 2020. URL: <https://www.constjournal.com/pub/3-2019/sudove-administratyvne-protsesualne-pravo-ukrainy-osnovy-teoretyko-pravovoi/>
- ✓ Супрун Д. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. К., 2002. 220 с.
- ✓ Талан Л. Реалізація судових рішень у виконавчому провадженні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 201 с.
- ✓ Тарануха В. Здійснення адміністративного судочинства в Україні: проблемні аспекти. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 2. С. 144–146.

- ✓ Теорія держави і права: академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
- ✓ Теремецький В. Вимоги до апеляційної скарги в адміністративному судочинстві України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4(80). С. 158–168.
- ✓ Терехова Л. Система пересмотра судебных актов в механизме судебной защиты. М. : Волтерс Клувер, 2007. 320 с.
- ✓ Тернушак М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 282–283.
- ✓ Тимошенко В. Протиправна поведінка: визначення та мотивація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 12. С. 61–67.
- ✓ Тимошук В. Адміністративні акти: процедура ухвалення та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010.
- ✓ Трегубов Е. Право на справедливий суд в практиці європейського суду з прав людини. *Форум права*. 2010. № 1. С. 358–363.
- ✓ У КУПАП буде передбачена можливість розгляду справи в режимі відеоконференції : законопроект. *Юридична газета online*. 2021. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/u-kupap-bude-peredbachena-mozhlivist-rozglyadu-spravi-v-rezhimi-videokonferenciyi--zakonoprotkt.html>
- ✓ Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002>
- ✓ Указ Президента України «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі» від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>
- ✓ Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
- ✓ Указ Президії ВР Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5803-11/ed20001129?lang=ru>
- ✓ Указ Президії ВР УРСР Про внесення до деяких законодавчих актів Української РСР доповнень і змін, що впливають з законів про вибори народних депутатів від 19 січня 1990 р. № 8710-XI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8710-11/ed20010901/conv/print>

- ✓ Україна та Європейський суд з прав людини. *Постійне представництво України при Раді Європи*. 2020. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobitnictvo/ukrayina-ta-yevropejskij-sud-z-prav-lyudini>
- ✓ Ульмер М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2014. 239 с.
- ✓ Ульмер М. Сутність та значення касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4. С. 135–137.
- ✓ Умнова О. Світовий досвід визначення концепції інституту доказів і доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 3. С. 124–131.
- ✓ Устименко Є. Санкції за адміністративним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2016. 187 с.
- ✓ Ухвала Великої Палати Верховного Суду у справі № 908/137/18.
- ✓ Ухвала Верховного Суду від 31 серпня 2018 року у справі № 813/179/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
- ✓ Ухвала Дніпропетровський окружний адміністративний суду від 02.08.2021 №98761043. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/98761043/>
- ✓ Ухвала КАС/ВС від 08 січня 2020 р. по справі №580/2257/19. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86815362>
- ✓ Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 20 лютого 2020 р. у справі № 808/1628/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87758201?fbclid=IwAR0StMJIRlz4ROSna3daeyD74np7XQQoEO2HsFx1FnQ_pHfuPO94yDLBvt0
- ✓ Ухвала Касаційного адміністративного суду від 06 січня 2021 року справа №817/726/15.
- ✓ Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва про відмову у забезпеченні позову у справі № 640/21684/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/98837910/>
- ✓ Феннич В. Судове засідання як процесуальна форма стадії розгляду справи по суті в цивільному процесі. *Закарпатські правові читання* : мат. XI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 11–31 квітня 2019) / за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2019. Т. 2.

- ✓ Хітько В. Не можуть вважатися нововиявленими ті обставини, що встановлюються на підставі доказів, які не були своєчасно подані сторонами до суду (КАС/ВС від 19.06.2019 р. у справі № 815/1918/15). *Протокол*. 2019. URL: [https://protocol.ua/ua/kas_vs_ne_mogut_vvagatisya_novoviyavlenimi_ti_obstavini_shcho_vstanovlyuyutsya_na_pidstavi_dokaziv_yaki_ne_buli_svoechnasno_podani_storonami_do_sudu_\(kas_vs_vid_19_06_2019_r_sprava_815_1918_15\)/](https://protocol.ua/ua/kas_vs_ne_mogut_vvagatisya_novoviyavlenimi_ti_obstavini_shcho_vstanovlyuyutsya_na_pidstavi_dokaziv_yaki_ne_buli_svoechnasno_podani_storonami_do_sudu_(kas_vs_vid_19_06_2019_r_sprava_815_1918_15)/)
- ✓ Хоменко М. Протиправність у системі умов відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, їх посадовими та (або) службовими особами. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 274–282.
- ✓ Хорошенюк О. Публічна служба: характеристика її місця в суспільстві. *Вісник державної служби України*. 2009. № 3. С. 26–29.
- ✓ Цельєв О. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА. Серія: юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 72–79.
- ✓ Цехан Д. Цифрові докази: поняття, особливості та місце у системі доказування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 256–260.
- ✓ Цивільне процесуальне право України : підруч. / С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін. ; за заг. ред. С. С. Бичкової. Київ : Атіка, 2009.
- ✓ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
- ✓ Цивільний процес України: академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. 2009. 848 с.
- ✓ Цивільно-процесуальний кодекс Української РСР : науково-практичний коментар / І. Беленчук, І. Будзилович, М. Васильченко та ін. Київ : Вид-во. політ. літ. України, 1979. 608 с.
- ✓ Цуркан М. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
- ✓ Часовников Д. Щодо поняття адміністративно-господарських санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 114–120.
- ✓ Чернушенко Є. Апеляційне оскарження в цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Одеська нац. юр. акаде. Одеса, 2003. 212 с.
- ✓ Черняхів І. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 108–112.

- ✓ Чурпіта Г. Правове регулювання інституту доказів і доказування у цивільних судочинствах: компаративістичний аспект. *Криміналістичний вісник*. 2014. № 1. С. 38–44.
- ✓ Шевченко О. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2018. № 2. С. 36–46.
- ✓ Шеренін Ю.Л. Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами України повноважень : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 23 с.
- ✓ Шкарупа В. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : монографія. Київ : Українська академія внутрішніх справ, 1995. С. 92.
- ✓ Штефан А. Електронні докази: ознаки та особливості використання. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2019. № 6. С. 65–80.
- ✓ Штефан А. Процесуальний юридичний факт і його ознаки. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 54–60.
- ✓ Штефан М. Цивільне процесуальне право України : підручник. Київ : Ін Юре. 2005. С. 291.
- ✓ Щавінський В. Інтереси держави та суспільства в адміністративному судочинстві: проблеми пріоритетності. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 143–148.
- ✓ Щавінський В. Про тягар доказування в адміністративному спорі. *High School*. URL: <https://lhs.net.ua/ru/ua-dokaz-v-administrativnomu-spori-tema-lektsii-vitaliia-shchavinskoho-ru-pro-tiahar-dokazuvannia-v-administrativnomu-spori-rozpoviv-slukhacham-legal-high-school-zastupnyk-holovy-kyivskoho-okruzhnoho/>
- ✓ Щавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_10
- ✓ Щавінський В. Співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда у рамках адміністративного права та процесу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2. С. 78–81.
- ✓ Югов А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Из-во УрПОА, 1999. 121 с.
- ✓ Ямненко Т. Поняття прав, правомірної та неправомірної поведінки суб'єктів фінансових правовідносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки*. 2016. Вип. 1(3). С. 123–126.

- ✓ Яношевська Н. Правова характеристика концепції інституту доказів та доказування у справах про адміністративні правопорушення. *Web Of Science and Academic Researcher*. 2019. № 1. С. 181–186.
- ✓ Янюк Н. Особливості розгляду публічно-службових спорів адміністративними судами. *Вісник Львівського університету. Серія: юридична*. 2019. Вип. 69. С. 90–98.
- ✓ Ясинок М. Судові дебати: право, психологія, риторика : монографія. Київ : Алерта, 2014. 171 с.
- ✓ Boulle L., Nesic M. Mediation: principles, process, practice. London, Dublin, Edinburg, 2001. P. 4–5.
- ✓ Court of Justice of the European Union: official website. 2019. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en
- ✓ Fournier J. Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union. *SIGMA Paper*. No. 23, 110–118.
- ✓ Goetz, Klaus H. 2006: Europaisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?, in: Bogumil, Jorg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Eds.): PVS-Sonderheft 37: Politik und Verwaltung. P. 472–490.
- ✓ Hofman C., Herwig C. H. 2008: Mapping the European Administrative Space, in: *West European Politics* 31: 4. P. 662–676.
- ✓ Hofman C.H. Seven challenges for EU administrative law Seven Challenges for EU Administrative Law. *Review of European and Administrative Law*. Vol. 2, № 2, pp. 37–59, 2009.
- ✓ Hunter M., Paulsson J. et al. The Freshfield Guide to Arbitration and ADR. *Kluwer Law and Taxation Publishers*. 1993. P. 1, 6–7, 63.
- ✓ Judgment in the Case of Amuur v. France, 17/1995/523/609. *Registry of the European Court of Human Rights*. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=FRANCE%20%7C%20Amuur&sessionId=19192578&skin=hudoc-en>.
- ✓ Judgment in the Case of C.R. v. the United Kingdom, # 48/1994/495/577. *Registry of the European Court of Human Rights*. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=%20THE%20UNITED%20KINGDOM%22%20%7C%20C.R.&sessionId=19192486&skin=hudoc-en>.
- ✓ Marx F. Comparative administrative law: the continental alternative, Hamburg : University of Hamburg, 1922. 118 p.

- ✓ Merryman J.H., *Comparative Law and Scientific Explanation*, in J.H. Merryman, *The Loneliness of the Comparative Lawyer and Other Essays in Foreign and Comparative Law*, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1999. P. 478–502.
- ✓ *Methodology of Comparative Law*, Eberle, Edward J., *Roger Williams University Law Review*: Vol. 16: Iss. 1, Article 2. Available at: http://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol16/iss1/2.
- ✓ The European Parliament the Council, Brussels, 18 November 2015 (OR. en) 2011/0901 B (COD) PECONS 62/15 JUR 692 COUR 47 INST 378 CODEC 1434 Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 18 November. 2015. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-62-2015-INIT/en/pdf>
- ✓ *The Model State Administrative Procedure Act in the USA*. Researchgate. 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/313065345_The_Model_State_Administrative_Procedure_Act_in_the_USA

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Галуцько Валентин Васильович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, академік Академії вищої освіти, голова академії Адміністративно-правових наук, головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права, директор ТОВ «Саєнс енд Спейс». Автор наукових теорій «Адміністративно-правова охорона права власності в Україні»; «Держави економічно активний громадян»; «Традиційно-публічна система забезпечення непрацевдатних».

Стеценко Семен Григорович, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, суддя Верховного Суду.

Діхтієвський Петро Васильович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, академік Академії вищої освіти, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового ін-ту права Київського національного ун-ту ім. Т. Шевченка.

Ситников Олександр Федотович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

Діденко Сергій Володимирович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії інженерних наук, директор Херсонської інституту МАУП. Автор наукової теорії «Адміністративно-правове забезпечення обігу зброї України».

Іванищук Андрій Анатолійович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, старший дослідник, директор Науково-дослідного інституту морського і космічного права. Автор наукової теорії: Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні».

Пухтецька Алла Альбертівна, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Гулак Олена Василівна, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Баришніков Максим Романович, аспірант Науково-дослідного інституту інформатики та права Національної академії правових наук України.

Басс Вікторія Олександрівна, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри поліцейського права НАВС.

Берлач Анатолій Іванович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету ім. Т. Шевченка.

Берлач Наталія Анатоліївна, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, полковник міліції. Провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства Державного науково-дослідного ін-ту Міністерства внутрішніх справ України. Професор кафедри міжнародного та європейського права Національного ун-ту «Києво-Могилянська академія», гостьовий професор Українського вільного ун-ту (м. Мюнхен). Автор понад 80 наукових і навчально-методичних праць, опублікованих в Україні та за кордоном.

Бойко В'ячеслав Петрович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Буглак Юрій Олександрович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, член Центральної виборчої комісії.

Буковський В'ячеслав Євгенійович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Арсирій Руслан Олександрович, кандидат юридичних наук.

Васильченко Наталія Олександрівна, аспірантка Науково-дослідного інституту публічного права.

Галуцько Валентин Валентинович, аспірант Науково-дослідного інституту публічного права.

Глобенко Ігор Олександрович, член-кореспондент Академії АПН, доктор філософії у галузі знань 08 «Право», старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права, заступник директора ТОВ «Саєнс енд Спейс».

Денисюк Станіслав Федорович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Інженерної академії, генерал-лейтенант, адвокат, провідний науковий співробітник відділу проблем публічного права Науково-дослідного інституту публічного права, автор понад 70 наукових праць.

Деревянко Наталія Зеновіївна, член-кореспондент Академії АПН, доктора філософії в галузі права, член-кореспондента Міжнародної кадрової академії, завідувача кафедри цивільно-правових дисциплін Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука.

Замрига Артур Вікторович, академік АПН, доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри підприємницького та корпоративного права ДВНЗ «КНЕУ ім. В. Гетьмана». З 25 березня по 5 квітня 2019 року в Куявському університеті у Влоцлавеку (Республіка Польща) пройшов науково-педагогічне стажування. Член громадської організації «Ліга професорів права, докторів юридичних наук та докторів філософії в сфері права» (з 2018 р.). Автор наукової теорії «Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні». Є автором понад 80 наукових праць.

Крайник Григорій Сергійович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри

кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет», стипендіат Президента України у 2008–2009 р., Лауреат Премії імені Ярослава Мудрого 2017 р. за видатні досягнення у науково-дослідницькій діяльності з проблем правознавства, автор понад 150 наукових праць та 16 науково-методичних праць.

Зубов Олександр Сергійович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Казанчук Ірина Дмитрівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ.

Кічмаренко Сергій Миколайович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Кішляк Віктор Леонідович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права. Вчений з морського та адміністративного права.

Ковальчук Ірина Миколаївна, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, адвокат.

Ковальчук Микола Олександрович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук. Вчений у сфері публічного адміністрування запобігання корупції в Україні.

Костенко Інеса Володимирівна, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, старша наукова співробітниця НДІ ДБ та МС НАПрН України; старший викладач кафедри міжнародного і європейського права ХНУ імені В.Н. Каразіна; асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності НІОУ ім. Ярослава Мудрого. Авторка понад 50 наукових праць.

Крайник Григорій Сергійович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та адміністративного права ТОВ «Харківський університет», стипендіат Президента України у 2008–2009 р., Лауреат Премії імені Ярослава Мудрого 2017 р. за видатні досягнення

у науково-дослідницькій діяльності з проблем правознавства, автор понад 150 наукових праць та 16 науково-методичних праць.

Кудін Анелія Андріївна, аспірантка Національного університету біоресурсів і природокористування.

Кусік Ірина В'ячеславівна, кандидат юридичних наук, суддя.

Куценко Володимир Дмитрович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства юстиції України, автор наукової теорії Електронного суду в Україні.

Левенко Олександр Сергійович, генеральний конструктор ТОВ «Саєнс енд Спейс».

Левченко Діана Сергіївна, член-кореспондент Академії АПН, доктор філософії з галузі знань «Право».

Литвин Наталія Анатоліївна, академік Академії АПН доктор юридичних наук, професор, професорка кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Автор наукової теорій «Адміністративно-правове забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України», «Правове регулювання діяльності третейських судів в Україні». Опубліковано понад 150 наукових праць і навчально-методичних праць, що були опубліковані в Україні та за кордоном.

Литвин Олексій Валерійович, кандидат юридичних наук, доцент, начальник управління з питань надання адміністративних послуг Гостомельської селищної ради. Відмінник освіти України, Почесний працівник Державної податкової служби України. Автор наукової теорії «Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні». Опубліковано в Україні та за кордоном понад 80 наукових праць та навчально-методичних праць.

Манжоус Наталія Володимирівна, кандидат юридичних наук, суддя.

Марин Петро Петрович, кандидат юридичних наук, суддя.

Мкртчян Роман Сейранович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правознавства Херсонського інституту МАУП.

Оксінь Віталій Юрійович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор кафедри права і соціальної роботи Ізмаїльського державного гуманітарного університету.

Оксютенко Константин Володимирович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права. Вчений у сфері цифрового суспільства – диджилізації.

Орловська Ірина Григорівна, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, керівник управління соціального діалогу та колективно-договірного регулювання Федерації профспілок України, доцент кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна». Автор понад 70 наукових і науково-методичних праць.

Пихтін Микола Порфірович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, доцент, генерал-майор, заслужений юрист України, завідувач кафедри права Миколаївського інституту розвитку людини ЗВО «Університет Україна».

Попова Лілія Миколаївна, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, радник ректора, керівник Інформаційно-іміджевого центру, професор кафедри фінансів та кредиту Харківського національного університету будівництва та архітектури; стипендіат Кабінету Міністрів України 2020–2021. Депутат Красноградської районної ради Харківської області (з 25 жовтня 2020 р.). Експерт Міністерства освіти і науки України за секцією «Безпекове суспільство: захист свободи, національної безпеки та культурної спадщини України та її громадян» (з 2021 р.), експерт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО, з 2021 р.). Член постійної комісії з питань запобігання корупції та правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області (2021 р.), член громадських організацій «Асоціація фахівців адміністративного права» (2019–2021 рр.) та «Українська асоціація суспільствознавців та педагогів» (з 2020–2021 р.), член редакційної колегії фахового журналу

«Науковий вісник будівництва» та двох міжнародних журналів «International Journal of Advance Study and Research Work» та «Global Research and Development Journals», автор понад 190 наукових і навчально-методичних праць.

Попова Світлана Миколаївна, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики Харківського національного ун-ту внутрішніх справ; Гостьовий професор Словаччини (з 2019 р.). Учений-юрист, відомості якого містяться в довіднику «Адміністративно-правова освіта у персоналіях». Депутат Красноградської районної ради Харківської області (з 25 жовтня 2020 р.). Член постійної комісії з питань запобігання корупції та правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області (2021 р.). Член громадських організацій «Асоціація фахівців адміністративного права» (2019–2021 рр.) та «Українська асоціація суспільствознавців та педагогів» (2020–2021 рр.). Член редакційної ради наукового фахового журналу «Європейські перспективи» (Україна, Молдова), а також член редколегії міжнародного наукового журналу «European Science» (Словаччина). Автор понад 200 наукових (зокрема й тих, які отримали Гриф Міністерства освіти і науки України) та навчально-методичних праць. Під її науковим керівництвом захищені дисертації 4 здобувачів наукового ступеня кандидата юридичних наук. Переможець районного етапу та лауреат міського конкурсу Харківської міської ради «Молода людина року – 2011», а також «Молода людина року – 2014» в номінації «Наукова діяльність».

Правоторова Ольга Михайлівна, академік Академії адміністративно-правових наук, стипендіат у 2019 році іменної стипендії Верховної Ради України для найталановитіших молодих учених, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету. Експерт Національного агентства з якості освіти (з 2019 року). Автор понад 150 наукових праць та 20 науково-методичних праць.

Пушкар Марина Василівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного та господарського права, доцент, Національний університет біоресурсів і природокористування України.

Радчук Анатолій Анатолійович, кандидат юридичних наук, суддя.

Резніченко Володимир Олексійович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, директор Маріупольського інституту МАУП. Автор наукової теорії «Адміністративно-правові засади вищої освіти в Україні».

Риженко Ірина Миколаївна, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету. Експерт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (з 2019 р.). Автор понад 42 наукових і навчально-методичних праць.

Ріхтер Владислав Володимирович, здобувач Науково-дослідного інституту публічного права.

Розсоха Сергій Сергійович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права, нотаріус.

Савюк Марина Флорівна, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Науково-дослідного ін-ту морського і космічного права. Авторка наукової теорії «Публічне адміністрування інформаційного суспільства».

Саунін Роман Дмитрович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Слюсаренко Сергій Вікторович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування.

Сорочко Наталія Вікторівна, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук.

Стеценко Валентина Юріївна, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувачка кафедри

правознавства та галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.

Тополя Руслан Володимирович, член-кореспондент Академії АПН, кандидат юридичних наук, доцент, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Улютіна Олена Анатолівна, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування.

Чердинцев Юрій Герасимович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, директор Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства юстиції України.

Шерстюк Ганна Миколаївна, член-кореспондент АПН, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права факультету соціології і права НТУУ «КПІ ім. І. Сікорського», адвокат, керівниця адвокатського бюро.

Шкарупа Костянтин Вікторович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, старший дослідник, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права.

Шулежко Віктор Петрович, кандидат юридичних наук.

Яра Олена Сергіївна, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування. Авторка наукової теорії «Адміністративно-правове забезпечення вищої юридичної освіти Україні».

Наукове видання

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Колективна монографія

Обкладинка – В. Савельєва
Технічний редактор – Т. Шутова
Верстка – І. Стратій



Підписано до друку 21.12.2021 р.
Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Цифровий друк. Гарнітура Merriweather.
Ум. друк. арк. 49,17.
Наклад 350. Замовлення № 1221-430.

Видавництво та друк: ОЛДІ-ПЛЮС
вул. Паровозна, 46а, м. Херсон, 73034
Свідоцтво ДК № 6532 від 13.12.2018 р.

Тел.: +38 (0552) 399-580, +38 (098) 559-45-45,
+38 (095) 559-45-45, +38 (093) 559-45-45
Для листування: а/с 20, м. Херсон, Україна, 73021
E-mail: office@oldiplus.ua

