

Львівський державний університет  
внутрішніх справ

Ковалів М. В.,  
Гаврильців М. Т., Стахура І. Б.

# АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

*Навчальний посібник*

Львів  
2014

УДК 342.9  
ББК 67.9(4УКР)301я73  
А31

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
(протокол № 7 від 5 березня 2014 р.)

Рецензенти:

**О. І. Остапенко**, доктор юридичних наук, професор, заступник директора (Навчально-науковий інститут права та психології НУ «Львівська політехніка»)

**Н. П. Бортник**, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права (Навчально-науковий інститут права та психології НУ «Львівська політехніка»)

**Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б.**

А31 Адміністративне судочинство: навчальний посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. – 596 с.

ISBN 978-617-511-160-4

У навчальному посібнику розкрито основні положення адміністративного судочинства. На основі досягнень адміністративно-процесуальної науки, сучасного адміністративно-процесуального законодавства і практики його застосування визначено основні питання курсу адміністративного судочинства, що спрямовані на вивчення матеріалу.

Навчальний посібник може стати корисним не лише для викладачів, студентів, а й для суддів адміністративних судів, державних службовців, адвокатів та усіх, хто цікавиться розвитком адміністративного судочинства в Україні.

*Видано в авторській редакції*

УДК 342.9  
ББК 67.9(4УКР)301я73

© Ковалів М. В., Гаврильців М. Т.,  
Стахура І. Б., 2014

© Львівський державний університет  
внутрішніх справ, 2014  
ISBN 978-617-511-160-4

# ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	8
<i>Розділ 1....</i> СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ.....	11
1.1 Адміністративне судочинство як галузь права та навчальна дисципліна.....	11
1.2 Адміністративна юстиція як інститут судового захисту: поняття та сутність.....	19
1.3 Історичні передумови виникнення та основні моделі (типи) адміністративної юстиції в світі.....	30
1.4 Історія становлення та запровадження адміністративної юстиції в Україні.....	42
<i>Розділ 2.....</i> ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....	52
2.1 Правова природа адміністративного судочинства: поняття, ознаки та зміст.....	52
2.2 Законодавчі основи (джерела) та завдання адміністративного судочинства України.....	60
2.3 Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система.....	67
2.4 Відмінність адміністративного судочинства від конституційного, цивільного, господарського та кримінального судочинства.....	89
<i>Розділ 3.....</i> ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....	99
3.1 Сутність юридичного процесу. Адміністративний процес як різновид юридичного процесу.....	99
3.2 Поняття та природа судового адміністративного процесу.....	104
3.3 Судовий адміністративний процес як різновид адміністративного провадження.....	112
3.4 Стадії судового адміністративного процесу.....	120
<i>Розділ 4.....</i> АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА ЯК ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.....	130
4.1 Поняття публічно-правового спору та його особливості.....	130
4.2 Структура публічно-правового спору.....	142
4.3 Класифікація публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративного суду.....	154
4.4 Поняття та ознаки адміністративно-правової справи.....	156

4.5	Механізм розв'язання адміністративно-правових спорів.....	160	
	<i>Розділ 5..... ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ</i>		
	.....	171	
	5.1	Поняття адміністративних судів та загальні	
	засади організації їх діяльності в Україні.....	171	
	5.2	Порядок формування та система адміністративних	
	судів в Україні.....	177	
	5.3	Компетенція адміністративних судів в Україні.....	195
	5.4	Роль Верховного Суду України у механізмі забезпечення	
	правосуддя в адміністративних справах.....	200	
	<i>Розділ 6..... ПІДСУДНІСТЬ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ</i>		
	.....	214	
	6.1	Поняття, критерії та види підвідомчості справ	
	адміністративної юрисдикції.....	214	
	6.2	Поняття і види підсудності адміністративних справ.	
	Встановлення підсудності справ адміністративної		
	юрисдикції.....	223	
	6.3	Наслідки порушення правил підсудності справ	
	адміністративним судам.....	240	
	<i>Розділ 7..... ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ ТА СУДОВІ ВИТРАТИ</i>		
	<i>В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ</i> .....	250	
	7.1	Поняття процесуальних строків та їх значення	
	в адміністративному процесі.....	250	
	7.2	Види процесуальних строків та їх характеристика.....	261
	7.3	Судові витрати в адміністративній справі.....	271
	<i>Розділ 8...УЧАСНИКИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ</i>		
	.....	281	
	8.1	Склад адміністративного суду. Одноособове	
	і колегіальне вирішення судових справ.....	281	
	8.2	Відвід (самовідвід) судді як процесуальна гарантія	
	неупередженості й об'єктивності суду.....	286	
	8.3	Поняття та види учасників судового	
	адміністративного процесу.....	291	
	8.4	Сторони в судовому адміністративному процесі.....	297
	8.5	Органи та особи, яким законом надано право	
	захищати права, свободи та інтереси інших осіб.....	301	
	<i>Розділ 9. ДОКАЗИ В СУДОВОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ:</i>		
	<i>ПОНЯТТЯ ДОКАЗУ І ДОКАЗУВАННЯ</i> .....	307	
	9.1	Поняття, ознаки і мета процесу доказування	
	в адміністративному судочинстві.....	307	

9.2 Поняття, ознаки та джерела доказів у адміністративному судочинстві .....	314
9.3 Дослідження та оцінка доказів у адміністративному судочинстві .....	330
9.4 Види доказів та заходи їх забезпечення у адміністративному судочинстві .....	334
<i>Розділ 10</i> ..... ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ .....	347
10.1 .....Право на звернення до адміністративного суду. Поняття, форма, зміст адміністративного позову та вимоги до нього .....	347
10.2 .....Умови та порядок відкриття провадження в адміністративній справі .....	361
10.3 ..... Підстави залишення позовної заяви без руху та повернення позовної заяви позивачеві.....	365
10.4 ..... Відмова у відкритті провадження в адміністративній справі. Правове оформлення відмови .....	374
<i>Розділ 11</i> ..... ПІДГОТОВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ .....	382
11.1 .....Завдання та зміст підготовки адміністративних справ до судового розгляду .....	382
11.2 .....Попереднє судове засідання 386	
11.3 .....Примирення сторін під час підготовчого провадження 391	
11.4 .....Забезпечення адміністративного позову 401	
11.5 ..... Судові рішення за наслідками підготовчого провадження 409	
<i>Розділ 12</i> ..... СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПРАВИ .....	415
12.1 ..... Поняття і значення стадії судового розгляду адміністративної справи.....	415
12.2 .....Підготовка та відкриття судового засідання 417	
12.3 ..... Судовий розгляд справи по суті 423	
12.4 ..... Винесення і оголошення судового рішення 434	
<i>Розділ 13</i> ..... СУДОВІ РІШЕННЯ СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ .....	440

13.1.....	Поняття, ознаки і види судових рішень в адміністративних справах.....	440
13.2.....	Порядок ухвалення судових рішень та вимоги, що ставляться до них (законність і обґрунтованість судових рішень).....	452
13.3.....	Зміст судових рішень (постанови, ухвали)	458
13.4.....	Проголошення та роз'яснення судового рішення	465
Розділ 14.....ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ.....		476
14.1.....	Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.....	476
14.2.....	Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ.....	482
14.2.1.....	<i>Спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності</i> .....	483
14.2.2.....	<i>Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму</i> .....	490
14.2.3.....	<i>Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби</i> .....	500
14.2.4.....	<i>Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України</i> .....	501
14.3.....	Скорочене провадження	511
Розділ 15...АПЕЛЯЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ.....		520
15.1.....	Перегляд судових рішень адміністративних судів в апеляційному порядку. Право на апеляційне оскарження.....	520
15.2.....	Апеляційне провадження в адміністративних справах	528
15.3.....	Рішення судів апеляційної інстанції в адміністративних справах.....	540
Розділ 16.....КАСАЦІЙНИЙ ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ.....		549
16.1.....	Перегляд судових рішень адміністративних судів в касаційному порядку. Право на касаційне оскарження.....	549
16.2.....	Касаційне провадження в адміністративних справах	560
16.3.....	Судові рішення суду касаційної інстанції	570

---

<i>Розділ 17</i> .....	ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ ВЕРХОВНИМ СУДОМ УКРАЇНИ .....	577
17.1.....	Провадження за винятковими обставинами та підстави для подання заяви про перегляд судових рішень .....	577
17.2.....	Право на оскарження за винятковими обставинами .....	581
17.3.....	Порядок подання скарги до Верховного Суду України .....	583
17.4.....	Порядок провадження за винятковими обставинами .....	587
17.5.....	Повноваження Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами .....	590
<i>Розділ 18</i> .....	ПРОВАДЖЕННЯ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ .....	596
18.1.....	Підстави перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами .....	596
18.2.....	Порядок звернення з заявою про перегляд за нововиявленими обставинами .....	603
18.3.....	Порядок здійснення перегляду за нововиявленими обставинами .....	608
<i>Розділ 19</i> .....	ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ .....	616
19.1.....	Набрання судовим рішенням законної сили та його наслідки .....	616
19.2.....	Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах .....	622
19.3.....	Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах.....	628

## ПЕРЕДМОВА

У сучасних демократичних країнах велике значення для гарантування прав людини у її відносинах з владою надається правовому захисту з боку незалежного і авторитетного органу – суду. Судовий механізм захисту прав людини, який дозволяє усунути свавілля з боку влади, забезпечує проведення у життя принципу відповідальності влади за свою діяльність перед людиною. Цей механізм має назву «адміністративне судочинство». У більшості європейських країн адміністративне судочинство представлено спеціалізованими адміністративними судами або спеціалізованими відділами у складі судів загальної юрисдикції.

Розпочата в Україні адміністративна реформа, створення в Україні системи адміністративних судів, удосконалення нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються із врахуванням міжнародних стандартів адміністративної юстиції. Тому питання дослідження проблем розвитку та становлення адміністративного судочинства в Україні є одним з актуальних завдань української юридичної науки.

Мета навчального посібника – надання допомоги студентам юридичних закладів освіти у засвоєнні навчальної дисципліни «Адміністративне судочинство», в оволодінні сучасною адміністративно-правовою термінологією.

Предметом вивчення адміністративного судочинства є система суспільних правовідносин, які виникають між органом владних повноважень, їх посадовими особами, судом, з одного боку, та фізичними чи юридичними особами, з іншого щодо визнання, реалізації і захисту прав і законних інтересів особи і держави у сфері публічних відносин та розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку,



визначеному адміністративним процесуальним законодавством.

У пропонованому навчальному посібнику зроблена спроба викласти основні питання теорії адміністративного судочинства: предмет і метод відповідної галузі процесуального права, її система і структура, джерела адміністративного судочинства, поняття та сутність адміністративної юстиції як інституту судового захисту.

Пріоритетна увага в цьому підручнику приділяється, звичайно, особливій частині адміністративного судочинства – провадженні в адміністративному суді: відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи; судові рішення суду першої інстанції; особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ; апеляційне провадження в адміністративних справах; касаційний перегляд судових рішень; провадження за винятковими обставинами; провадження за нововиявленими обставинами.

У посібнику також висвітлюються основні положення «Кодексу адміністративного судочинства України»;

характеристика повноважень адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції; розкриття порядку звернення до адміністративних судів; роз'яснення порядку здійснення адміністративного судочинства в Україні; з'ясування завдань та принципів адміністративного судочинства; вивчення організації адміністративного судочинства та зміст і значення різних видів провадження в адміністративних судах; розкриття процесуальних питань, пов'язаних з виконанням судових рішень в адміністративних справах та специфіки заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. Важливим завданням, яке покликаний виконувати цей курс є можливість використання поглиблених знань у сфері адміністративного судочинства на практиці, як при наданні юридичної допомоги громадянам в реалізації їхніх прав та законних інтересів, так і при виконанні функцій в

органах публічного управління, а також в адміністративних судах.

Таким чином, навчальний посібник містить системний виклад навчального матеріалу, відповідає основним вимогам сучасних навчальних програм з навчальної дисципліни «Адміністративне судочинство».

## *Розділ 1*

# **СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ**

## **Адміністративне судочинство як галузь права та навчальна дисципліна**

Конституція України закріплює положення, що людина, її життя і здоров'я честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). Основний Закон також закріплює універсальне право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55). Конституційні положення про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність та утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, вимагають принципово нового підходу до визначення ролі і місця адміністративного процесу в правовій системі держави. Втілення в життя цих положень потребує створення нових правових механізмів, юридичних режимів, визначення концептуальних наукових і методологічних засад обґрунтування єдності та структурного взаємозв'язку правових норм та інститутів щодо визнання захисту прав і законних інтересів (фізичних чи юридичних) приватних осіб.

Наявність адміністративної юстиції **ознакою правової держави**. У правовій державі праву підпорядковуються політичні та адміністративні органи,

а їхні рішення можна оскаржувати в суді. Водночас авторитарна держава майже не допускає можливості оскаржувати рішення її органів влади. Запровадження і розвиток адміністративної юстиції в незалежних державах, що виникли на теренах колишнього Радянського Союзу, відбуваються в контексті заходів, пов'язаних з переходом від тоталітарних методів управління до демократичних.

У радянські часи влада не визнавала навіть можливість існування та функціонування інституту «людина проти держави». Дехто під адміністративними судами розуміють лише суди, що здійснюють діяльність по розгляду справ про накладення стягнень за скоєння адміністративних правопорушень, тобто ототожнюються поняття адміністративного судочинства та адміністративно-деліктного судочинства. При здійсненні такого судочинства суд захищає саме державу від неправомірних дій людини, а не навпаки. Відносини у сфері адміністративної юстиції є процесуальними відносинами, які пов'язані з особливим порядком розгляду в суді адміністративного позову громадянина на незаконні дії посадової особи (органу державної влади чи місцевого самоврядування) та щодо забезпечення прав громадян шляхом скасування неправомірного акту управління.

**Судова влада** – це система судових органів держави, їх повноваження та власне діяльність, що спрямована на виконання повноважень. Зазначені елементи органічно пов'язані між собою.

Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України та ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Принцип спеціалізації означає вимогу про розподіл судової юрисдикції між різними судами за відповідними критеріями, якими є галузь матеріального права, характер правовідносин та особливість правового статусу суб'єктів судочинства.

За принципом спеціалізації суди загальної юрисдикції створені таким чином, що розглядають справи конкретної судової юрисдикції (цивільні, кримінальні, адміністративні, господарські). На підставі конституційного принципу спеціалізації на місцевому рівні судів створено спеціалізовані господарські та адміністративні суди. Перші забезпечують захист прав та інтересів учасників господарських відносин, другі – захист прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів держави, місцевого самоврядування при виконанні останніми владних управлінських функцій.

Саме через норми адміністративного процесуального права можна забезпечити захист прав, законних інтересів громадян у сфері державного управління. Адже адміністративні процесуальні норми регулюють питання адміністративного судочинства, за якими суду надано право: а) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності; б) скасування або визнання не чинними рішення чи окремих його положень; в) поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення та ін.

Адміністративне судочинство є новою самостійною галуззю процесуального права, спрямованою на реалізацію та захист норм адміністративного права як матеріального. Право адміністративного судочинства має свій, окремий від інших наук, предмет, метод, завдання. Воно ґрунтується на певних принципах, які, як правило, діють системно, в поєднанні одного з іншими.

Нормативне визначення адміністративного судочинства дається в п. 4 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого воно визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому кодифікованим законом. Наявність кодифікованого закону, а також усталена з

2005 р. судова практика підтверджують самостійність адміністративного судочинства як окремої галузі права.

Відомо, що адміністративна юстиція як комплексне правове явище складається із трьох частин: процесуальної, предметної та організаційної. Процесуальна частина формує серцевину адміністративної юстиції та характеризує її суть. Однорідність відносин адміністративного судочинства та методів їх правового регулювання, на нашу думку, свідчить про виникнення нової галузі права – адміністративного судового права. Публічно-правові спори, що становлять предмет діяльності адміністративних судів, за своєю галузевою належністю досить різноманітні – конституційні, адміністративні, фінансові, земельні, митні тощо. Проте переважають серед них спори, що виникають із адміністративних правовідносин.

Адміністративне судочинство можна охарактеризувати як урегульовану законом діяльність адміністративних судів щодо порядку розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері владного управління між фізичними та/або юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень – з іншого. Наявність суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві є обов'язковою умовою.

Поняття «адміністративне судочинство» (адміністративний процес) можна розглядати як адміністративне судове право у значеннях: 1) адміністративне судочинство як галузь юридичної науки; 2) позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство як галузь права; 3) адміністративне судочинство як окрема галузь правосуддя.

Адміністративне судочинство як галузь юридичної науки розглядає чинне законодавство і судову практику його застосування, його історію та теорію, законодавство інших держав, яке регулює визначені правовідносини. Адміністративне судочинство має свій предмет і метод.

Як галузь науки адміністративне судочинство також доцільно розглядати як цілісну систему знань про правовий зміст процесів, явищ, процедур, що склалися в теоретичній та практичній сферах адміністративного судочинства. Право адміністративного судочинства вивчає поняття і зміст права на судовий захист у публічно-правових відносинах, порядок і форми його реалізації та механізм забезпечення.

**Характерними рисами** адміністративного судочинства як галузі права можна визначити наступні: 1) адміністративне судочинство є формою реалізації адміністративного права як права матеріального; 2) спрямоване на регулювання публічно-правових відносин; 3) одним із суб'єктів завжди виступає суб'єкт владних повноважень; 4) наявність публічного інтересу; 5) наявність специфічного, лише йому притаманного, методу – імперативно-диспозитивного з певними особливостями; 6) його норми встановлюються Верховною Радою України, що є вищим органом законодавчої влади; 7) воно знаходить вияв як у законах України, так і в міжнародних нормативно-правових актах.

Критеріями поділу права на галузі є наявність спеціальних предмета та методу правового регулювання.

Під предметом слід розуміти певну сукупність однорідних суспільних відносин, на яку розповсюджує свою дію дана галузь права. Так, предметом адміністративного судочинства є суспільні відносини, які виникають у результаті звернення до адміністративного суду осіб з адміністративним позовом для захисту своїх прав та вирішення спорів (ч. 2 ст. 17 КАСУ): 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з

приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Таким чином, предметом адміністративного судочинства є відносини, які виникають у зв'язку з порушенням суб'єктивно-публічного права. Компетенція адміністративних судів не розповсюджується на: 1) публічно-правові справи, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень; 4) публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції;

Отже, всі публічно-правові відносини, крім означених вище, повинні розглядатися виключно в порядку адміністративного судочинства без усіляких винятків. Відтак вирішення публічно-правових спорів, крім оголошених вище виключень, в іншому процесуальному порядку, ніж у порядку адміністративного судочинства є незаконним.

Методи адміністративного судочинства – це сукупність способів та засобів впливу на коло суспільних правовідносин, визначених предметом правового регулювання.

Основними методами адміністративного судочинства є: 1) імперативно-диспозитивний метод; 2) метод автономії і рівності сторін.

Особливістю *імперативно-диспозитивного* методу адміністративного судочинства є те, що він є поєднанням методу, характерного для публічного права з методом, який застосовується для регулювання відносин, що виникають у приватному праві. Імперативність методу адміністративного судочинства полягає у тому, що



адміністративний суд, крім того, що сам діє в межах та у спосіб, визначені Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), також забезпечує дотримання вимог цього кодексу усіма особами, які беруть участь у справі. Диспозитивність методу знаходить свій вияв у тому, що сторони адміністративного процесу мають рівні процесуальні права, якими зобов'язані добросовісно користуватися, і обов'язки, що повинні неухильно виконувати.

У той самий час диспозитивність методу адміністративного судочинства має певну особливість, пов'язану з публічно-правовим характером відносин, що регулюються адміністративним судочинством. Зазначена особливість полягає у тому, що, незважаючи на рівність процесуальних прав і обов'язків сторін, все ж має місце певна нерівність їх процесуального положення, що закріплена ч. 2 ст. 71 КАС України, згідно з якою обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, коли він виступає як відповідач і заперечує проти адміністративного позову. Ідеться про презумпцію винуватості, яка покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність своїх дій та спростувати твердження позивача про порушення його прав. Такий обов'язок відсутній, якщо відповідач визнає позов. Зазначена презумпція значно посилює позиції невідної особи (людини), якій бракує правових знань, щоб самостійно довести перед судом слушність своїх тверджень.

Під методом *автономії і рівності сторін* розуміється однакове процесуальне положення позивача і відповідача одини перед одним та їх рівність перед законом і судом. Кожна зі сторін є самостійною у виборі своєї поведінки та можливості реалізації наданих їй процесуальним законом прав і здійсненні покладених на неї обов'язків.

Позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство представляє собою сукупність юридичних

норм, що встановлюють правила з'ясування: 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги адміністративного позову та заперечення проти нього, і якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані (пропущення строку звернення до суду тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до спірних правовідносин; 4) чи підлягають задоволенню позовні вимоги; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави для негайного виконання постанови суду; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову тощо.

Адміністративне судочинство як галузь права включає в себе: загальні положення (завдання адміністративного судочинства, визначення понять, які вживаються у КАС України, законодавство про адміністративне судочинство, принципи адміністративного судочинства, положення щодо правової допомоги при вирішенні справ у адміністративному суді); організацію адміністративного судочинства (адміністративну юрисдикцію і підсудність адміністративних справ, склад суду, відводи, судові виклики і повідомлення, фіксування адміністративного процесу, норми щодо учасників адміністративного процесу тощо); провадження в суді першої інстанції (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, підготовче провадження, судовий розгляд справи тощо); перегляд судових рішень (апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за нововиявленими обставинами); процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах; заходи процесуального примусу; прикінцеві та перехідні положення.

Адміністративне судочинство як окрема галузь правосуддя характеризується: 1) наявністю триланкової системи спеціалізованих судів (на сьогоднішній день

існують окружні, апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України); 2) можливістю перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами; 3) наявністю кодифікованих процесуальних норм; 4) наявністю так званого принципу презумпції вини суб'єкта владних повноважень, якщо він виступає як відповідач (суб'єкт владних повноважень є винним доти, поки не доведе свою невинність в адміністративному суді); 5) наявністю спеціально підготовлених суддів та працівників апарату; 6) наявністю спеціалізованого об'єкта судового захисту; 7) наявністю певної спеціалізації суб'єктного складу спірних правовідносин; 8) наявністю особливостей провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

**Адміністративне судочинство** – одна з основних спеціальних юридичних дисциплін, що вивчає закономірності судового розгляду і вирішення справ про оскарження дій або бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що порушують права осіб. Призначенням навчального курсу «Адміністративне судочинство» є надання студентам глибоких знань щодо основних категорій адміністративного судочинства, механізмів судового захисту прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, що виникають у сфері публічної адміністрації, знайомства з системою спеціалізованих судів, які здійснюють адміністративне судочинство.

### **Адміністративна юстиція як інститут судового захисту: поняття та сутність**

Однією з ознак правової держави, як відомо, є запровадження у сферу її функціонування принципу розподілу влади, що передбачає делегування основних

державних функцій незалежним один від одного органам: парламенту, адміністрації та суду, здатних контролювати один одного за допомогою відповідних механізмів. Одним із таких механізмів є інститут адміністративної юстиції, покликаний здійснювати спеціалізований судовий контроль за діями та рішеннями публічної адміністрації. Розмірковуючи щодо сутності цього інституту вчені вже на початку минулого сторіччя писали, що такий контроль мають здійснювати компетентні органи (суди), які отримали ґрунтовну юридичну підготовку, становище і діяльність яких були би поставлені у такі умови, що виключають можливість припущень про їх упередженість або партійність. Контролю цих авторитетних та таких, що користуються довірою суспільства, органів і слід підпорядкувати усі неправомірні дії адміністрації, усунути усі перепони, які могли би загальмувати або паралізувати його застосування.

Згідно з Основним Законом Україна взяла на себе обов'язок дотримуватися вимог, які пред'являються до держави, що визнає себе правовою державою. До таких вимог традиційно відносять, по-перше, запровадження у державному механізмі розподілу влади. Законодавчий орган, будучи вищим колегіальним представницьким органом, має конституційні прерогативи у взаємовідносинах із іншими органами публічної влади. Через закон як акт вищої юридичної сили парламент має можливість усувати із управлінської практики адміністративну сваволю, урівноважувати у взаємних правах та обов'язках громадянина, з одного боку, та державу – із іншого. Друга вимога концепції «правової держави» впливає із першої та полягає у підзаконному характері діяльності органів публічної адміністрації. Головною ж ознакою правової держави називають гарантованість суб'єктивних прав громадян від порушень з боку адміністративних органів. Зокрема суб'єктивні права забезпечуються відповідальністю уряду і міністрів перед парламентом, а також можливістю з боку громадян використовувати судову форму захисту проти будь-яких

дій адміністративних органів. Таким чином, адміністративна юстиція як одна із форм судового захисту є неодмінною приналежністю «правової держави».

Адміністративна юстиція стала складатися в більшості країн у другій половині XIX ст. Вона формувалася в різних країнах індивідуально, з урахуванням наявних соціальних умов і традицій, зазнаючи впливу усталених на той період пануючих теоретичних поглядів. У результаті цього системи адміністративної юстиції, що склалися в деяких країнах, істотно відрізняються одна від одної. Ці розходження серйозно ускладнюють можливість визначення самого поняття «адміністративна юстиція».

Сам по собі термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю сутністю поняття «адміністрація» і «юстиція». Адміністрація у розумінні діяльності – це управління, допомога (з погляду характеру діяльності), а в організаційному плані – це виконавчо-розпорядчі органи державного управління і їх посадові особи.

Юстиція (лат. *justitia* – справедливість, законність, від *jus* – право) – термін, який означає всю сукупність судових установ, їх діяльність щодо здійснення правосуддя, а також судове відомство. Тлумачний словник української мови дає таке визначення: юстиція – це суд, судова діяльність держави; правосуддя; сукупність державних органів, що займаються судочинством.

Таким чином, **юстиція** – це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових установ.

З огляду на ці особливості правосуддя та управління термін «адміністративна юстиція» загалом можна тлумачити як розгляд і вирішення спорів з приводу управління (адміністрація), органами, що здійснюють правосуддя (юстиція).

Адміністративна юстиція в Україні як інститут судового захисту прав громадян від порушень з боку влади представлена спеціалізованими

адміністративними судами та адміністративним судочинством.

Питання про місце адміністративної юстиції як комплексного правового інституту у вітчизняній системі права завжди було у фокусі уваги українських науковців. Із прийняттям КАС України це питання, крім суто теоретичного значення, набуло також і практичної ваги. Одна частина юристів-теоретиків схиляється до думки, що процесуального елементу адміністративної юстиції (у розумінні діяльності адміністративних судів) для формування нової самостійної галузі права – адміністративно-судового права – цілком достатньо. Інші ж науковці переконані, що процедури адміністративного судочинства окрему галузь права здатні сформувати лише у поєднанні з іншим правовим інститутом – так званою адміністративною процедурою (порядком розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ органами публічної адміністрації).

Виділяють кілька загальних рис, що характеризують цей інститут у цілому.

По-перше, для всіх систем адміністративної юстиції характерне віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами з іншого. Коло і зміст цих спорів індивідуальні в кожній окремій національній системі права, однак загальним для всіх спорів є їх адміністративно-правовий характер. В одних системах установлюється принцип, за яким всі адміністративно-правові спори можуть розглядатися в органах адміністративної юстиції, а в інших до компетенції відповідних органів віднесені лише окремі категорії спорів. Одні системи допускають розгляд тільки спорів з приводу індивідуальних адміністративних актів, інші допускають також і можливість оспорування законності нормативних правових актів. Однак, як би не розрізнялися між собою системи у окремих країнах, наявність суперечки про адміністративне право

характеризує адміністративну юстицію як спірну юрисдикцію в адміністративних справах.

По-друге, у всіх системах адміністративної юстиції як юрисдикційний орган використовується орган, спеціально створений і пристосований до вирішення правових спорів. У одних випадках цю роль відіграють зовсім незалежні від адміністрації загальні суди, що, крім адміністративних, можуть вирішувати й інші спори (цивільні, сімейні, трудові тощо). В інших випадках юрисдикційні функції покладаються на спеціальні адміністративні суди, які організуються поза системою адміністративних органів. Можливе використання як юрисдикційних органів спеціальних відомчих «квазісудів», що вирішують спори тільки в межах свого відомства. Створюються також певні комбінації судових і адміністративних органів.

По-третє, кожна система адміністративної юстиції припускає, що розгляд і вирішення адміністративних спорів відбувається з дотриманням судової процесуальної форми. Залежно від відповідної системи можуть застосовуватися цивільно-процесуальна, адміністративно-процесуальна чи, нарешті, так звана квазісудова форма.

Свого часу В. Чечот (Административная юстиция. – Л., 1973) дав таке визначення адміністративної юстиції – це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з однієї сторони, й адміністративними органами – з іншої, здійснювана юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів. Запропоноване визначення залишається актуальним і сьогодні та показує, що діючі в різних країнах системи адміністративної юстиції не дозволяють пов'язувати цей інститут із обов'язковою наявністю системи адміністративних судів. У той самий час розгляд і вирішення адміністративних спорів у рамках самої адміністрації не може розглядатися як одна з форм адміністративної юстиції.

З цього погляду ні прокурорський нагляд, ні відомчий чи позавідомчий контроль одного органу адміністрації за діяльністю іншого (адміністративний контроль) не можна віднести до «інструментів» адміністративної юстиції. Про адміністративну юстицію можна говорити лише в тому випадку, коли вирішення адміністративних спорів здійснюється спеціальним юрисдикційним органом, що у тому чи іншому ступені відділений від так званої активної адміністрації і діє в рамках особливої процедури, яка передбачає усі чи окремі гарантії судової процесуальної форми.

Наведені ознаки адміністративної юстиції та її визначення дозволяють виділити три аспекти сутності даного правового явища: матеріальний, організаційний та формальний.

Матеріальний аспект обумовлюється природою правового спору, у вирішенні якого існує потреба. Адміністративно-правовий характер спору дозволяє розкрити такі елементи інституту адміністративної юстиції, як її предмет; завдання; суб'єктний склад правовідносин, із яких може виникати спір; межі повноважень органу адміністративної юстиції.

Предметом діяльності органу адміністративної юстиції є відносини публічного управління. Під ним слід розуміти різновид соціального управління як цілеспрямований та організуючий вплив органів держави та інших уповноважених законом суб'єктів на усі сторони державного та суспільного життя згідно з цілями державної політики. До кола суб'єктів публічного управління включаються не тільки органи виконавчої влади та їх посадові особи, а також і посадові особи законодавчої влади, місцевого самоврядування і навіть посадові особи судової влади при виконанні ними адміністративних та інших позапроцесуальних функцій. Названі суб'єкти є носіями публічного інтересу, підставою якого є суспільне благо.

Реалізуючи на практиці публічний інтерес суб'єкт управління (керуючий суб'єкт) формує державну волю.



Він наділяється владними повноваженнями, що зумовлює нерівність сторін у правовідношенні й можливість примусового здійснення вимог керуючого суб'єкта. Разом із тим, носій владних повноважень позбавлений права діяти на підставі своєї вільної волі та власних інтересів. Ключове значення має обов'язок суб'єкта управління виконувати свої владні повноваження виключно для досягнення цілей суспільного та державного характеру, що передбачені законами. Таким чином, дія адміністративної юстиції поширюється на сферу публічно-правових відносин, які відмінні за своєю матеріально-правовою природою від приватноправових відносин.

Завдання адміністративної юстиції повністю збігаються із загальними завданнями правосуддя як одного із видів державної влади – це розгляд та вирішення правового спору, захист порушених суб'єктивних прав особи, утвердження законності у державі. Безпосередньою задачею адміністративної юстиції як однієї з гілок правосуддя є вирішення публічно-правових спорів.

Суб'єктний склад публічно-правового (адміністративного) спору – особливий. Обов'язковим учасником такого спору є суб'єкт публічного управління. Другою стороною у спорі може виступати фізична (юридична) особа або інший суб'єкт публічного управління. За юридичним характером взаємодії між учасниками управлінські спори можуть бути поділені на два види: спори, що виникають на основі вертикальних публічно-правових відносин, та спори, що виникають із горизонтальних публічно-правових відносин. Для вертикальних публічно-правових відносин характерна наявність однієї з таких ознак – або співвідпорядкованість сторін у правовідношенні, наприклад між вищестоящим та нижчестоящим органом влади, або юридична залежність одного учасника відносин від іншого, наприклад громадянина від органу влади. Горизонтальні публічно-правові відносини складаються між сторонами, які не

пов'язані організаційною співвідпорядкованістю чи юридичною залежністю. Суб'єкти таких відносин, хоча і мають владні повноваження, фактично рівноправні та незалежні один від одного.

Приватна особа не може нести відповідальність за акт, прийнятий публічною адміністрацією, а тому не може бути належною стороною в управлінському спорі. Тому спори між громадянами чи організаціями, що не є суб'єктами публічного управління, не можуть бути віднесені до публічно-правових спорів. Виняток становлять випадки, коли приватній організації передано (делеговано) окремі владні повноваження для сприяння громадянам у реалізації своїх прав.

Специфіка публічно-правового спору також зумовлена підставою його виникнення. Нею є порушення суб'єктом публічного управління прав, свобод та інтересів особи. Таке порушення може стати результатом дій, бездіяльності суб'єкта публічного управління або наслідком прийняття ним нормативного чи індивідуального правового акта.

Виникає питання про межі повноважень органів адміністративної юстиції, тобто про те, які з матеріально-правової точки зору дії (бездіяльність), правові акти органів влади можуть виступити підставою публічно-правового спору. Ці межі залежать від двох чинників: правових підстав управлінського спору; принципу, що визначає коло управлінських спорів, підвідомчих органу адміністративної юстиції.

Перший чинник зумовлений різним ступенем правової зв'язаності публічної адміністрації. Якщо закон в імперативній формі визначає повноваження органу публічного управління щодо реалізації суспільного інтересу, то діяльність даного органу цілком залежить від приписів законодавця. Визначені законом публічні права громадян та організацій забезпечують їм захист від вторгнення у їх життя і діяльність органів публічного управління.

Разом із тим, органи публічного управління користуються правом на адміністративний розсуд як при

визначенні конкретних задач публічної діяльності, так і при виборі доцільних засобів для досягнення поставленої мети. Це пов'язано із потребою органів влади у дискреційних повноваженнях для можливості діяти за своїм вибором. Дані дії не повинні стати сваволею, що є грубим посяганням на норми права.

Обсяг повноважень, що наданий органу для діяльності на основі розсуду, може бути різним. У одному випадку закон визначає межі діяльності органів публічної влади, надаючи їм у цих рамках певну свободу. Інший випадок складається, коли закон у силу свого загального характеру не передбачив певної ситуації у сфері управління. Якщо у першому випадку адміністрація своїм актом перевищить указані повноваження, то такий акт буде визнаний протиправним, оскільки призводить до порушення прав особи. У другому випадку орган публічного управління вступає із особою у фактичне відношення, не врегульоване законом. При цьому законодавець не передбачає конкретного обов'язку адміністрації вчиняти певним чином, а тому в особи не виникає право вимагати від органу влади вчинення певних дій.

Другий чинник, що визначає межі повноважень органів адміністративної юстиції, є відображенням способу окреслення кола правових спорів, що підвідомчі цим органам. Теорія та практика судового контролю за публічною адміністрацією виділяє два основних способи: 1) перелічення спорів або 2) загальна компетенції. Перший спосіб передбачає закріплення у законі переліку спорів, що належать до компетенції органу адміністративної юстиції. Другий спосіб, що передбачений у ст. 124 Конституції України та ст. 17 КАС України, передбачає віднесення до компетенції органу юстиції усіх публічно-правових спорів, крім окремих їх категорій.

Отже, під публічно-правовим спором можна розуміти правовий конфлікт у сфері публічної адміністрації, що ініційований особою з метою захисту

суб'єктивних прав (свобод, інтересів), які вона вважає порушеними.

У свою чергу, організаційний та формальний аспекти адміністративної юстиції між собою тісно пов'язані. Перший передбачає існування у складі державного апарату органів, що створені для розгляду та вирішення публічно-правових спорів; другий передбачає наявність спеціального процесуального порядку розгляду управлінських спорів.

Правове закріплення організаційний та частково матеріальний аспекти отримують у законах про судоустрій або законах про органи публічної адміністрації, що посідають у системі публічної адміністрації автономне становище та спеціалізуються на вирішенні публічно-правових спорів, – «квазісудові органи». Формальний аспект (судові процедури) та основна частина матеріального аспекту (перелік справ, віднесених до компетенції органу юстиції) знаходять відображення у відповідних процесуальних законах, зокрема законах (кодексах) про адміністративне судочинство.

Характеризуючи адміністративну юстицію необхідно звернути увагу на суміжну з нею форму вирішення адміністративних спорів – адміністративну юрисдикцію.

Згідно з поширеним визначенням юрисдикція (від лат. *jurisdictio*; *jus* – право і *dicō* – говорю) – це встановлена законом чи іншим нормативним актом сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, в тому числі вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого об'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. В українській юриспруденції поняття «юрисдикція» традиційно є ширшим, ніж «правосуддя» і не зводиться лише до повноважень суду. Такому ототожненню сприяє неточний переклад у літературі загального користування з латинської на російську мову

слова «юрисдикція», як судочинство. Такий висновок можна підтвердити й тим, що у юридичних джерелах неодноразово зверталася увага на істотні відмінності між ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади та юрисдикційної діяльності судів. Так, по-перше, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади, на відміну від юрисдикційної діяльності судової влади, не поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, і до того ж вона підконтрольна судовій владі. По-друге, якщо для судів юрисдикційна діяльність є їх основним функціональним призначенням, то для органів виконавчої влади юрисдикційна діяльність є лише одним з видів їх діяльності. Адже не існує органів виконавчої влади, які б мали лише адміністративно-юрисдикційні повноваження. По-третє, суди під час вирішення спорів мають право застосовувати заходи юридичної відповідальності різної правової природи, у тому числі адміністративної, а органи виконавчої влади застосовують лише заходи адміністративної, а стосовно своїх працівників – також дисциплінарної відповідальності.

Згідно з ч.1 ст.17 КАС України «Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму».

Системі органів публічної влади притаманна централізація, підпорядкованість нижчестоящого органу вищестоящому. Органи цієї системи наділені широким комплексом повноважень, у числі яких вирішення питань про право (юрисдикційна діяльність) становить не основну частину. Не всі дії адміністративних органів можуть і повинні відбуватися в процесуальній формі.

Правосуддя, у свою чергу, полягає у застосуванні права до встановлених у судовому процесі юридичних фактів. Здійснюючи застосування права органи

правосуддя забезпечують захист права. Діяльність органів правосуддя в силу особливого характеру задач, що стоять перед ними, виділена в особливу галузь державної діяльності; органи правосуддя формуються в особливому порядку окремо від інших державних органів і посідають стосовно всіх цих органів особливе положення. При розгляді конкретних справ судді незалежні і підкоряються тільки закону. Уся діяльність зі здійснення правосуддя відбувається тільки в детально регламентованій законом процесуальній формі.

Слід також відмітити, що в адміністративному процесі існує «презумпція вини» органу влади-відповідача, обов'язок зі збирання доказів покладено на суд. Предмет доказування в адміністративному судочинстві становлять фактичні обставини, що стосуються реалізації особою своїх прав, свобод, інтересів чи обов'язків. Орган публічної адміністрації першим досліджує такі фактичні обставини та дає з цього приводу свій висновок. У свою чергу, суд має проконтролювати, чи відповідає цей висновок дійсності.

### **Історичні передумови виникнення та основні моделі (типи) адміністративної юстиції в світі**

Адміністративна юстиція зазвичай розглядалася й продовжує розглядатися як необхідний елемент правової держави, принципами якої має бути гарантованість прав і свобод громадян від неправомірних дій органів публічної, перш за все виконавчої влади, з урахуванням соціальних, політичних умов і правових традицій. Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою

державою. Вже у XIX ст. було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою. Відтоді інститут адміністративної юстиції є одним з найбільш дієвих способів обмеження влади, виробленим людством на шляху утвердження принципу верховенства права у відносинах між публічною адміністрацією та приватними особами.

Виникнення та розвиток інституту адміністративної юстиції значною мірою пов'язаний із втіленням у життя теорії поділу влади. У зв'язку з цим постійно зростала роль судової влади при розгляді правових суперечок між адміністрацією та громадянами.

У різних державах світу інститут адміністративної юстиції пройшов складні й особливі умови становлення та розвитку, внаслідок чого в кожній з них сформувалися власні засоби захисту прав та інтересів громадян із урахуванням конкретних історичних традицій та специфіки правових систем. У літературі традиційно розглядаються чотири основних способи здійснення правового захисту громадян від неправомірних дій і рішень органів публічної влади та їх посадових осіб (моделі (системи) адміністративної юстиції):

1) адміністративна (управлінська, французька), тобто перевірка у порядку підпорядкованості органом (посадовою особою), що стоїть вище, законності, обґрунтованості та доцільності прийняття та виконання адміністративних актів, що порушили, на думку громадянина, його права та свободи. Органи адміністративної юстиції входять у систему органів державного управління і не підконтрольні судам загальної юрисдикції (Франція, Італія);

2) загальносудова, що передбачає розгляд і вирішення судами загальної юрисдикції при використанні цивільно-процесуальної форми скарг на дії (рішення) органів управління, що порушили права і свободи громадян (Російська Федерація);

3) квазісудова (англо-американська, англосаксонська), коли утворюється система спеціальних трибуналів із розгляду адміністративних суперечок, не включених у судову систему, проте підконтрольних судам загальної юрисдикції (Великобританія, США);

4) судова (німецький тип) – адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення суперечок з приводу індивідуальних адміністративних справ, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди входять у єдину судову систему та під час здійснення правосуддя незалежні від адміністративних органів й інших судів (Федеративна Республіка Німеччина).

Історично, разом з розширенням функцій і збільшенням втручання держави, зростала також потреба контролювати та обмежувати дії представників влади. Методи забезпечення законності та справедливості дій влади розвивались кількома різними шляхами. В давніх історичних хроніках майже не знайти вказівок на обмеження волі суверена, які можна було б порівняти з сучасними уявленнями про адміністративну юстицію. Грецьке та римське право не торкалися цього предмета, хоча існують певні згадки про закони, що накладали обмеження на осіб, які були подібні до кодексів адміністративних правопорушень. Відомості про них можна знайти у єгипетських джерелах доби греко-римського панування. Китайські імператори створили Цензорат, який перевіряв і контролював діяльність численного чиновництва Китаю починаючи з часів династії Цін (221–206 ст. до н. е.). Цензорат у багатьох відношеннях нагадував прокуратуру. Жодна з цих установ не була призначена для забезпечення справедливого ставлення чиновників до громадян, а була засобом здійснення контролю над численними владними органами та забезпечення певного ступеня узгодженості в їхній роботі.

За часів середньовіччя з появою германського звичаєвого права зародилася доктрина, згідно з якою



суверен не знаходиться над законом та може бути притягнутий до відповідальності за свої дії. Ці основні принципи знайшли відображення, насамперед, у положеннях про захист майна та особистої свободи і сприяли запровадженню правових механізмів обмеження, особливо за допомогою судів. Піднесення у XVIII та XIX ст. теорії ліберальної демократії закріпило ідеї обмежень та відповідальності влади за свої дії, закладаючи підґрунтя для механізмів адміністративної юстиції, які виникли пізніше.

На початку XVIII ст. з розростанням органів влади в державах Європи, були започатковані виконавчі органи, метою яких стало забезпечення відповідальності різних владних органів перед короною (монархом). Вперше посаду омбудсмена було запроваджено у 1713 р. королем Чарльзом XII у рамках шведсько-фінського права, значна частина обов'язків якого полягала у здійсненні нагляду за діяльністю представників влади, недопущення зловживання ними владою та здійснення протизаконних дій. У 1722 р. цар Петро I-й створив прокуратуру, якій було надано повноваження здійснювати загальний нагляд за різними відомствами Російської Імперії. Зазначені органи стали демонстрацією зусиль виконавчої влади щодо відстеження дій власних представників і наведення ладу в здійсненні таких дій, та не містили жодного з елементів розподілу повноважень, що притаманні сучасній адміністративній юстиції. Разом з тим, вони відображали потреби мати певний процес перегляду та обмеження реалізації виконавчих повноважень підлеглими посадовцями, а також потреби забезпечення відповідності їх дій закону.

Сучасні методи досягнення цілей адміністративної юстиції були закладені наприкінці XVIII ст., коли у Франції відбулася революція та було створено Державну Раду; тоді було визнано відмінності між публічним та приватним правом, а також потребу в окремому органі, який здійснював би нагляд за діяльністю влади та

впровадженням нею публічного права. Упродовж XIX ст. Державна Рада розвивалась як касаційний суд щодо перегляду дій держави, а також як дорадчий орган з правових питань. За цей період вироблено механізми судового перегляду дій органів влади, що й сьогодні залишаються основою системи судового перегляду Франції. Французька модель, що передбачає наявність окремого судового органу, до складу якого входять судді, які мають підготовку в галузі державного управління та права для здійснення перегляду адміністративних дій влади, справила значний вплив на країни Європи та світу.

У 60-х–70-х рр. XIX ст. у Бадені та Пруссії були засновані адміністративні суди, що сприяло створенню основи німецької системи судового перегляду адміністративних дій, в якій відобразився вплив французької дуалістичної судової системи. На той самий період припадають перші спроби загальних судів у Великобританії та США здійснювати, в порядку експерименту, судовий перегляд адміністративних рішень органів влади, використовуючи традиційні судові накази загального права. Деякі країни Європи також використовували загальні суди для перегляду рішень органів виконавчої влади, а саме Нідерланди та Бельгія, хоча при цьому застосовувались інші аспекти підходу, характерного для Державної Ради Франції.

Ключові елементи сучасної адміністративної юстиції було розроблено у США та Західній Європі в середині XX ст.; значною мірою це стало реакцією на розширення сфери повноважень органів влади щодо регулювання економіки та розвитку держави загального добробуту. Обидва аспекти діяльності уряду посилювали значення механізмів перегляду та підтвердження законності дій влади, внаслідок яких підприємства та фізичні особи зазнавали значних фінансових витрат або отримували значні прибутки. У США у 1946 р. було прийнято Закон про адміністративну процедуру, яким були визначені основні процедури прийняття рішень державними установами та судовий перегляд цих рішень.

Основним Законом Німеччини, прийнятим у 1949 р., було визначено засадничі елементи німецької системи адміністративної юстиції, в яких наголос зроблено на права громадян щодо влади та процес судового забезпечення цих прав. У той самий період суди Великобританії та Державна Рада Франції продовжували розвивати власну практику розгляду справ, пов'язаних із діяльністю органів влади та захистом прав громадян.

У другій половині ХХ ст. в Європі відбулись дві надзвичайно важливі для розвитку адміністративної юстиції події: створення Європейського Союзу та Європейського суду справедливості, а також прийняття Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод й заснування Європейського суду з прав людини. Здобутком ЄС є міцна правова база адміністративної юстиції та дедалі більший обсяг судової практики, який складається з рішень Європейського суду справедливості стосовно держав-членів ЄС.

У світі склалися два основні варіанти організації судового вирішення адміністративних спорів. Один з них втілений у більшості розвинутих країн континентальноєвропейської (статутної) системи права і передбачає існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, ФРН, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). Безумовною перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації. Особливість цієї моделі полягає також в існуванні особливої процедури розгляду судами адміністративних справ.

У державах англосаксонської (прецедентної) системи права повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам (Велика Британія, Канада, США). Даний підхід дозволяє уникнути труднощів, які інколи виникають у країнах, що дотримуються попередньої моделі, при обранні особою

компетентного суду у зв'язку з множинністю різних судів. Однак досвід все-таки показує, що контроль над адміністрацією з боку загальних судів не є неодмінно кращою гарантією для захисту прав громадянина.

Причину існування названих моделей можна побачити у відмінних концепціях права, яких дотримуються правові доктрини статутної і прецедентної систем права. Для статутної системи права характерний поділ права на публічне і приватне. У державах, де публічне, насамперед адміністративне, право одержало значний розвиток, поширена думка, що спірні правовідносини у сфері публічного управління повинні вирішуватися автономною юрисдикцією – спеціалізованими адміністративними судами. Адміністративні суди керуються нормами публічного права, тоді як суди цивільної юрисдикції застосовують у першу чергу норми приватного права. Навпаки, країни прецедентного права виходять з іншої засади – адміністрація підкоряється тим самим правилам, що й громадяни та юридичні особи, а тому спори між ними вирішуються загальними судами у звичайному порядку.

**Сполучені Штати Америки.** З огляду на федеральний характер, в різних штатах існує 50 різних режимів адміністративного права. Для контролювання дій адміністративних органів існує велика кількість підходів, які пропонують різні моделі законодавчого і судового нагляду та обмежень.

Хоча на те, що судовий перегляд здійснюють суди загальної юрисдикції, часто вказують як на головну відмінність між американською та європейськими системами, у США дедалі частіше використовуються спеціалізовані суди для вирішення складних або спеціалізованих позовів. До числа цих судів належать Суд з питань оподаткування і Суд з питань міжнародної торгівлі, спеціалізовані суди на рівні федеральних судових округів, що здійснюють перегляд адміністративних рішень певних органів влади, а також Федеральний окружний апеляційний суд і Суд з розгляду

апеляцій ветеранів – спеціалізовані суди другої інстанції, створені для здійснення судового перегляду певних адміністративних справ.

**Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії.** У Сполученому Королівстві немає писаної конституції, яка б визначала основні повноваження органів влади, а також, принаймні теоретично, не існує формального розмежування гілок влади, оскільки Парламент є найвищою владою при вирішенні правових питань та питань урядування. Попри верховенство парламенту у Сполученому Королівстві також існує історична традиція здійснення судами нагляду за тим, чи не виходять дії виконавчої влади за межі її повноважень. Теоретично, коли суди обмежують дії виконавчої влади, вони втілюють волю парламенту, заявляючи, що відповідна дія (рішення) прийнята з перевищенням наданих законодавством повноважень. Таким чином, суди відокремлені від виконавчих функцій уряду, однак у галузі адміністративного права вони реалізують верховенство парламенту.

**Угорщина.** В країні не існує окремих адміністративних судів, хоча у Верховному суді існує адміністративний відділ, а у місцевих судах діють адміністративні палати. Скарги на рішення адміністративних органів мають подаватися до місцевих – окружних або міських – судів. Справа розглядається судом відповідно до загальних положень цивільного процесуального права. Дозволені законом апеляції розглядає адміністративний відділ Апеляційного суду. Верховний суд може здійснювати перегляд остаточних рішень в адміністративних справах, якщо існують порушення закону або сумніви щодо однорідності судової практики чи узгодженості рішень Верховного суду.

**Французька адміністративна юстиція** має чи не найдавніше коріння. Її становлення сягає кінця XVIII ст. На думку багатьох дослідників, зародження адміністративної юстиції у Франції стало результатом

недовіри революціонерів до суддів звичайних судів, які представляли аристократію. Таким суддям на законодавчому рівні було заборонено контролювати діяльність адміністрації. Цей пробіл був заповнений утворенням самостійної гілки правосуддя у вигляді адміністративної юстиції. Інститут адміністративної юстиції у Франції характеризується міцним зв'язком між органами адміністративної юстиції і адміністрацією. Цей зв'язок проявляється зокрема у тому, що адміністративні суди поряд із судовими повноваженнями здійснюють окремі адміністративні. Державна рада, яка є найвищим судовим органом адміністративної юстиції, одночасно наділена повноваженнями у сфері законодавчої і виконавчої влади. Судді адміністративних судів одночасно є радниками і виконують консультативні функції щодо діяльності адміністрації.

Особливістю організації адміністративної юстиції в **Федеративній Республіці Німеччина** є те, що вона органічно входить до єдиної системи правосуддя. У німецькій доктрині, порівняно з французькою, більш послідовно проведений принцип розподілу влади. Конституційні права людини від порушень з боку законодавчого органу захищають Федеральний і земельні конституційні суди. Якщо права порушуються виконавчою владою, то захист надається адміністративними судами. Адміністративні суди мають триланкову систему: на рівні земель діють адміністративні суди як суди першої інстанції і Вищі адміністративні земельні суди – як суди першої й апеляційної інстанції; на федеральному рівні діє Федеральний адміністративний суд як суд першої і ревізійної інстанції. У судоустрої ФРН поряд із загальними адміністративними судами діють ще дві вертикалі спеціалізованих судів, які вирішують спори публічно-правового характеру – фінансові суди, суди з розгляду соціальних спорів, а також Федеральний патентний суд. Однакове застосування права всіма

судами загальної юрисдикції ФРН на найвищому рівні забезпечується Загальним сенатом верховних судів Федерації, який ухвалює рішення у разі виявлення розбіжностей у застосуванні норм права вищими судовими інстанціями ФРН.

У німецькому Положенні про адміністративні суди наголошується, що адміністративне судочинство здійснюється незалежними, відокремленими від адміністративних органів судами. Таким чином, на відміну від Франції, адміністративні суди діють у межах загальної системи правосуддя і повністю (як організаційно, так і функціонально) відокремлені від адміністрації.

Поряд з французькими і німецькими досягненнями у сфері судового вирішення публічно-правових спорів цікавим для України є досвід країн, у яких адміністративна юстиція є порівняно молодим інститутом або які тільки роблять перші кроки у напрямку її запровадження.

Все більшої популярності думка про створення чи відновлення спеціалізованих судів з розгляду скарг на акти, дії чи бездіяльність адміністративних органів набуває у багатьох країнах Східної Європи.

**Польща** має значний досвід у сфері адміністративної юстиції. На підставі закону від 03.08.1922 у Республіці Польща було утворено Найвищий адміністративний суд. У тридцятих роках було запроваджено повітові відділи як адміністративні суди першої інстанції, а також адміністративні суди воеводств як адміністративні суди першої або другої інстанції. Найвищий адміністративний суд став судом третьої інстанції. Після другої світової війни аж до 1980 р. окремого адміністративного судочинства не було.

Адміністративна юстиція була відроджена у Польщі 01.09.1980, коли почав діяти Вищий адміністративний суд, створений згідно із законом від 31.12.1980. Осередки цього суду були утворені у низці воеводств. На сьогодні Вищий адміністративний суд має дев'ять місцевих

осередків і діє на підставі Закону від 11.05.1995 про Вищий адміністративний суд, який, окрім організації цього суду, регулює порядок здійснення адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство у Польщі на сьогодні є одноінстанційним, тобто судові рішення Вищого адміністративного суду є остаточними і оскарженню не підлягають. Перегляд судових рішень цього суду можливий тільки в порядку надзвичайної ревізії до Вищого суду, право на яку має обмежене коло найвищих посадових осіб.

Подальший розвиток адміністративної юстиції в Польщі пов'язується з положеннями Конституції Республіки Польща від 02.04.1997. Ст. 78 Конституції закріпила право кожного оскаржувати судові рішення, ухвалені у першій інстанції. У ч. 1 ст. 176 Конституції передбачено, що судочинство є щонайменш двоінстанційним. Ст. 184 на конституційному рівні легалізувала діяльність Вищого адміністративного суду і передбачила існування інших адміністративних судів. На адміністративні суди покладається контроль за діяльністю публічної адміністрації, який включає зокрема ухвалення судових рішень про відповідність законам постанов органів місцевого самоврядування і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації. За перехідними положеннями Конституції закони, що вводять в дію положення частини першої ст. 176 щодо процесу в адміністративних судах, приймаються протягом п'яти років з дня набрання чинності Конституцією. До набрання чинності цими законами діють положення, що стосуються надзвичайної ревізії рішень Вищого адміністративного суду. У 2002 р. ухвалено два закони щодо регулювання організації і діяльності адміністративних судів: про устрій адміністративних судів і про провадження в адміністративних судах.

Мережа адміністративних судів створена у 90-их рр. ХХ ст. і в **Естонії**. Згідно зі ст. 2 Адміністративно-процесуального кодексу Естонії від 1999 р. адміністративним



судом вважаються окремо утворені адміністративні суди (на сьогодні їх чотири), а також судові колегії з адміністративних справ окружних судів і Державний суд під час розгляду адміністративних справ.

У **Росії** створено адміністративні суди на підставі Закону «Про федеральні адміністративні суди в Російській Федерації». У Росії існує змішана система організації адміністративних судів: створення окремих адміністративних судів і запровадження судових колегій з адміністративних справ в окремих ланках загальних судів.

Відмінності адміністративної юстиції окремих країн також полягають у порядку звернення до суду. У більшості країн – перш ніж подавати скаргу до суду, потрібно оскаржити початкове рішення в органі влади, який його ухвалив, і отримати від нього остаточне рішення (**Австрія, Польща, Угорщина, Словенія**), тобто перш ніж звертатися до суду для перегляду рішення, необхідно вичерпати усі можливості оскарження у відповідному адміністративному органі. Інший порядок звернення до суду існує у **Болгарії** – скарги на рішення адміністративних органів можна подавати до адміністративних судів незалежно від того, чи було оскаржене рішення на вищому щаблі адміністративного органу, який його ухвалив.

У **Литві** апеляції на несприятливі рішення адміністративних органів можна подавати до комісій з вирішення адміністративних спорів (для вирішення питання без подання скарги до суду), або безпосередньо до одного з п'яти регіональних адміністративних судів. Проведення в цих судах нагадує процес розгляду цивільних справ, коли для прийняття рішення судом досліджуються як правові питання, так і фактичні обставини справи, а також усі необхідні докази. Апеляції на ці рішення подаються до Верховного адміністративного суду, який розглядає їх як повноцінні апеляції. У Литві не передбачено перегляду адміністративних рішень у касаційному порядку.

Верховний адміністративний суд також виступає як суд першої інстанції при розгляді деяких справ, пов'язаних з виборами, при оскарженні адміністративних актів регуляторного характеру головних державних адміністративних органів та в деяких інших випадках. Суд також зобов'язаний забезпечувати однакове застосування та тлумачення законів регіональними адміністративними судами.

У **Латвії** перед поданням скарги до суду необхідно оскаржити рішення в самому адміністративному органі, за винятком випадків, коли у відповідному органі відсутня вища інстанція; тоді апеляцію можна подавати одразу до суду.

Адміністративні суди першої інстанції розглядають апеляції на основі власної оцінки правових та фактичних обставин, проводячи слухання, на яких сторони наводять свої аргументи і, за необхідності, заслуховуються висновки експертів. При розгляді апеляції адміністративні апеляційні суди можуть також брати до уваги докази; вони повинні дослідити всі правові питання та фактичні обставини.

## **Історія становлення та запровадження адміністративної юстиції в Україні**

У новітній період незалежна Українська держава виявила своє прагнення до побудови правової, демократичної держави та запровадила повноцінно функціонуючу систему адміністративних судів. Це можна вважати одним із вагомих здобутків сьогодення. Інститут адміністративної юстиції як окремий вид судового процесу є відносно новим для української правової системи, це пов'язано з тим, що адміністративне судочинство розвивалось як інститут адміністративного права та адміністративної науки упродовж досить

тривалого часу. На даному етапі розвитку в Україні відбувається процес впровадження та застосування в практиці нормативно правових актів у сфері адміністративного судочинства.

Законодавство України передбачає безліч можливостей для створення дійсно демократичної та незалежної судової системи, яка, в свою чергу сприяє створенню умов для забезпечення ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина від порушень і протиправних посягань, тобто втілює основоположні засади будь-якої правової держави.

В Україні, в міру здійснення перетворень, розвитку економіки, соціальної сфери, державних структур, особливо виконавчої ланки, громадянин поступово висувається на одне з перших місць серед суб'єктів адміністративного права. Право громадян на судовий захист своїх прав і свобод у сфері управлінської діяльності передбачене цілою низкою законів України (ст. 22 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; ст. 49 Закону України «Про основні заходи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»; ч. 2 ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» тощо).

Право на оскарження протиправних дій адміністрації декларувалося в Україні давно. Конституція СРСР 1977 р. і Конституція Української РСР 1978 р. закріпили за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке реалізується в порядку встановленому законом.

Через десять років, під час «перебудови» – у червні 1987 р. – на втілення цих конституційних положень було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, які порушують права громадян». У квітні 1988 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР Цивільний процесуальний кодекс Української РСР доповнено главою 31-А, яка за змістом відповідала положенням Закону. Згідно з цими актами

предмет судового оскарження обмежувався діями лише посадових осіб. Інакше кажучи, до суду не могли бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність органів державного управління.

Тільки після прийняття у листопаді 1989 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, які порушують права громадян» предметом судового розгляду стали також дії колегіальних органів. Водночас не підлягали судовому оскарженню акти органів державного управління і посадових осіб, які мали нормативний характер. Зверненню до суду обов'язково мало передувати оскарження дій органу державного управління чи посадової особи до органу вищого рівня у порядку підлеглості.

Незважаючи на позитивні зрушення у галузі судового захисту прав людини, судовий порядок оскарження суттєво обмежувався різними законодавчими актами, оскільки діяло загальне правило, що не могли бути оскаржені дії органів державного управління і посадових осіб, щодо яких встановлений інший порядок оскарження. Це стало основною причиною того, що судовий механізм захисту використовувався рідко, оскільки найчастіше законодавство передбачало адміністративний порядок оскарження. Виключався судовий захист від незаконних дій державних органів у сфері найбільш значних соціально-економічних і громадянських прав, наприклад, у сфері соціального забезпечення, індивідуальної трудової діяльності тощо. Такі обмеження практично паралізували право громадян на судовий захист від незаконних дій органів управління. Внаслідок цього частіше використовувався адміністративний порядок оскарження дій державних органів і посадових осіб, який не гарантував об'єктивного вирішення питання.

Предмет судового оскарження суттєво розширився після викладення глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України у новій редакції згідно із Законом від 31.10.1995. До юрисдикції загальних

судів не потрапили тепер тільки акти органів законодавчої і виконавчої влади, що підлягають розгляду щодо їх конституційності; акти з питань забезпечення обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави, збереження державної, військової і службової таємниці; акти і дії службових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, якщо законодавством встановлено інший порядок оскарження; акти і дії об'єднань громадян, що належать до їхньої внутрішньоорганізаційної діяльності або їхньої виключної компетенції.

Правовою базою для запровадження адміністративної юстиції в Україні є Конституція України. У демократичній правовій державі адміністративна юстиція, як правило, є механізмом судового захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у разі їх порушення рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами (ч. 2 ст. 55 Конституції). Створення спеціалізованих судів передбачене ст.ст. 126, 127 Конституції України.

Право на звернення до суду з вимогою про визнання недійсними правових актів ненормативного характеру було закріплено у 1991 р. і за юридичними особами в Арбітражному процесуальному кодексі України. Згодом юрисдикція арбітражних судів, які з 2001 р. стали називатися господарськими, поширена також на нормативно-правові акти після внесення відповідних змін до Арбітражного процесуального кодексу.

Обговорення питань про створення в Україні адміністративних судів пройшло стадію дискусій довкола їхньої необхідності. Потреба у створенні системи адміністративних судів дістала офіційне визнання: спочатку на рівні концепцій, згодом – на законодавчому рівні.

Концепцією судово-правової реформи, затвердженою Верховною Радою України у 1992 р., передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції: починаючи від спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів. Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади передбачалося також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Президентом України у 1998 р.

Перший законодавчий крок до створення адміністративних судів було зроблено в ході так званої «малої судової реформи» 2001 р., коли законом було рекомендовано Голові Верховного Суду та Міністру юстиції підготувати та внести Президенту подання щодо утворення Вищого адміністративного суду. Це мало б започаткувати створення вертикалі адміністративних судів. Таке подання було підготовлено, однак відповідного указу Президент не підписав.

07.02.2002 прийнято Закон «Про судоустрій України», який не тільки визначив місце адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції, а й установив трирічний строк для їх створення. Систему адміністративних судів відповідно до Закону становлять місцеві (окружні) адміністративні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента, апеляційні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд України. Найвищою інстанцією у вирішенні адміністративних справ має стати Судова палата Верховного Суду України в адміністративних справах. На виконання положень Закону «Про судоустрій України» 01.10.2002 Президент України підписав указ, яким у місті Києві утворено Вищий адміністративний суд України. Затверджено кількісний склад Вищого адміністративного суду – 65 суддів.

Процес підготовки проекту Адміністративного процесуального кодексу України почався у 1996 р., коли

була створена робоча група на чолі з Першим заступником Голови Верховного Суду України В. Стефанюком. Альтернативний проект Адміністративного процесуального кодексу був підготовлений також Центром політико-правових реформ. Справжнім проривом у цьому напрямку стало прийняття Верховною Радою України 06.07.2005 Кодексу адміністративного судочинства України, який набрав чинності 01.09.2005. Саме цю подію можна вважати відправним моментом у розвитку адміністративного судочинства, адже були створені всі необхідні умови для забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Запровадження адміністративної юстиції викликано необхідністю посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку держави та відсутністю ефективної процедури судового вирішення адміністративних справ, яка б враховувала специфіку публічноправових відносин. Завдяки становленню інституту адміністративної юстиції Україна може вважатися демократичною державою, адже саме за допомогою адміністративної юстиції в Україні може здійснюватися ефективний судовий контроль за забезпеченням прав і свобод людини.

### **Контрольні питання**

Розкрийте зміст судової влади.

Дайте визначення адміністративної юстиції.

Розкрийте зміст матеріального, організаційного та процесуального аспектів адміністративної юстиції.

З якими галузями права пов'язане адміністративне судочинство?

Чи розвивалась адміністративна юстиція у країнах загального права, так само, як у країнах континентального права? Чи існує між ними очевидна відмінність?

Чи існують загальні європейські стандарти адміністративної юстиції?

Чим відрізняються поняття «адміністративна юстиція» і «адміністративне судочинство»?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів: указ Президента України від 20.05.2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 46.

Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – 6 червня.

Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / ОНЮА ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз



судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка, упоряд.: О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства: монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції / О. С. Іщук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 419–424.

Бідей О. Інститут адміністративної юстиції в іноземних країнах / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 6 (210). – С. 80–83.

Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні / А. А. Бондаренко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 118–124.

Лазнюк Є. В. Адміністративне судочинство. Співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція» / Є. В. Лазнюк // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 62–68.

### **Тестові завдання**

**Яким законодавчим актом національної правової системи в Україні було остаточно введено адміністративне судочинство?**

Законом України «Про судоустрій України» 2002 р.;

Концепцією судово-правової реформи 1992 р.;

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» 2010 р.;

Конституцією України 1996 р.;

Кодексом адміністративного судочинства 2005 р.

**У якому значенні розглядають поняття «адміністративне судочинство»?**

як адміністративне судове право;

як адміністративне судочинство як галузь юридичної науки;

позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство, як галузь права;

як окрему галузь правосуддя;

усі відповіді правильні.

**Яка ознака не характерна для адміністративного судочинства?**

є формою реалізації адміністративного права як права матеріального;

спрямоване на регулювання публічно-правових відносин;

одним із суб'єктів завжди виступає суб'єкт владних повноважень;

наявність приватного інтересу;

наявність імперативно-диспозитивного методу.

**Вкажіть, який метод властивий для адміністративного судочинства:**

імперативний метод;

диспозитивний метод;

імперативно-диспозитивний метод;

метод владних приписів;

метод загальнодозволеності.

**У якому варіанті відповіді вказано ознаки адміністративної юстиції французького типу?**

розгляд і вирішення судами загальної юрисдикції при використанні цивільно-процесуальної форми скарг на дії (рішення) органів управління, що порушили права і свободи громадян;

перевірка у порядку підпорядкованості вищестоящим органом (посадовою особою) законності, обґрунтованості та доцільності прийняття та виконання адміністративних актів, що порушили, на думку громадянина, його права та свободи;

утворення системи спеціальних трибуналів із розгляду адміністративних суперечок, не включених у судову систему, підконтрольних судам загальної юрисдикції;

створення спеціалізованих судів для вирішення суперечок з приводу індивідуальних адміністративних справ,

що виникають у сфері функціонування органів управління, що входять у єдину судову систему та під час здійснення правосуддя незалежні від адміністративних органів і інших судів;

органи адміністративної юстиції входять у систему органів державного управління і підконтрольні судам загальної юрисдикції.

## *Розділ 2*

# **ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

### **Правова природа адміністративного судочинства: поняття, ознаки та зміст**

У системі конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина особлива роль відводиться судовому контролю за публічним управлінням. Результатом багаторічної творчої діяльності колективу суддів, вчених-юристів, адвокатів, котрі були членами групи Кабінету Міністрів України з розробки першого Адміністративно-процесуального кодексу України, став остаточно підготовлений проект закону, який було внесено народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України, за підсумками якого 6 липня 2005 р. його прийнято як Кодекс адміністративного судочинства України.

Уже сама назва Кодексу відображає теоретико-правову концепцію, що активно розвивалася протягом останнього десятиріччя у вигляді форм і засобів функціонування адміністративної юстиції, зокрема, адміністративного процесу як складного судового явища. Йдеться про наявні у ньому складові: адміністративне судочинство, адміністративне провадження (за складами адміністративних правопорушень) та адміністративно-процесуальний розгляд справ. Сучасні наукові уявлення про адміністративне судочинство відрізняються від традиційних концепцій адміністративної юстиції, яка становить фундамент юридичної ваги у структурі адміністративного процесу. Нормативні положення Конституції України про здійснення судової влади за

допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на основі якого відбуватиметься формування адміністративної юстиції в Україні як організаційно-правової форми здійснення права на судовий захист незалежним і неупередженим судом.

Зміст будь-якого поняття не можна розглядати у відриві від місця, яке воно займає в науці. На нашу думку, доцільно розпочати визначення змісту поняття «адміністративне судочинство» з того місця, що відведене йому в науці адміністративного права.

Закріплене в законодавстві поняття адміністративного судочинства (п. 4 ст. 3 КАСУ) тлумачиться як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим кодексом.

Дещо подібно розуміється адміністративне судочинство і в новітній адміністративній процесуальній науці. Так чи інакше зміст адміністративного судочинства пов'язується із процесуальною діяльністю адміністративних судів щодо адміністративно-правових спорів.

Важливим для з'ясування сутності адміністративного судочинства є врахування філологічного тлумачення цього словосполучення. Судочинство в сучасній українській мові розуміється як: 1) форма реалізації судової влади; 2) порядок провадження у судових справах судами відповідної юрисдикції; це процесуальна форма здійснення правосуддя, діяльність суду.

В сучасній юридичній літературі має місце тлумачення співвідношення понять «правосуддя» і «судочинство». Зокрема, на переконання деяких науковців, правосуддя здійснюють суди шляхом:

- розгляду і вирішення у судових засіданнях цивільних справ щодо спорів, захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави;

– розгляду у судових засіданнях кримінальних справ і вжиття встановлених законом заходів покарання до осіб, винних у вчиненні злочину, або виправдання невинних;

– розв’язання господарських спорів, що виникають між учасниками господарських правовідносин.

На думку авторів підручника «Адміністративна юстиція в Україні» (за ред. А. Комзюка, К., 2009) не менш важливим для розкриття сутності сучасного адміністративного судочинства України є його **ознаки**. В якості аргументів названі наступні:

– *по-перше*, це вид державної діяльності, який здійснюється виключно спеціально уповноваженими на те державними органами, а саме: судами. Здійснення правосуддя в Україні іншими органами заборонено чинним законодавством. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається (ст. 124 Конституції України);

– *по-друге*, під адміністративним судочинством розуміється процесуальна діяльність адміністративного суду, пов’язана із публічно-правовим спором, віднесенням до його компетенції. Така процесуальна діяльність систематизована за стадіями, зміст яких утворює сукупність певних процесуальних дій, і полягає у розгляді, вирішенні адміністративним судом спору по суті та ухваленні рішення у вигляді постанови. Процесуальна діяльність суду розпочинається з прийняття ним адміністративного позову, порушення адміністративної справи та проведення підготовчих дій. Розгляд справи і вирішення спору відбувається безпосередньо під час судового розгляду справи по суті. Саме в межах цієї стадії суд заслуховує пояснення сторін, третіх осіб, їх представників, інших учасників адміністративної справи, досліджує наявні у справі докази. У разі порушення учасниками процесу питання про оскарження чи перегляд постановлених рішень вищестоящий або той самий суд (апеляційний суд, касаційної інстанції чи окружний суд) у межах відповідного провадження

(апеляційного, касаційного, провадження за винятковими обставинами, провадження за новоявленими обставинами) здійснює перегляд такого рішення за загальними правилами адміністративного процесу;

**- по-третє,** адміністративному судочинству притаманна визначена адміністративними процесуальними нормами процесуальна форма. Іншими словами, судовий розгляд і вирішення публічно-правового спору відбувається у певній чіткій послідовності за правилами і нормами, закріпленими в Кодексі адміністративного судочинства України. Згідно ст. 158 КАС України рішення, що приймаються адміністративним судом щодо спірних публічно-правових відносин, оформляються у вигляді процесуальних документів – ухвал і постанов;

**- по-четверте,** організація і здійснення адміністративного судочинства ґрунтуються на конституційних та інших законодавчо закріплених принципах (статті 7-14 КАС України), які є основоположними засадами здійснення адміністративного судочинства;

**- по-п'яте,** здійснення адміністративного судочинства врегульовано виключно адміністративно-процесуальними нормами, які містяться у КАС України, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, а також порядок здійснення адміністративного судочинства (ст. 1 КАСУ);

**- по-шосте,** аргументом є те, що адміністративне судочинство – це засіб судового (примусового) поновлення суб'єктивних публічних прав фізичних і юридичних осіб.

Отже, наведені вище ознаки, допомагають у розкритті сутності сучасного адміністративного судочинства України, що в свою чергу допомагає визначити даний термін в цілому.

Колектив вітчизняних авторів підручника з курсу «Адміністративне судочинство» (за заг. ред. Т. Коломоєць, К., 2009) визначає під цим поняттям – нормативно визначену

діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи і є невід'ємною складовою адміністративної юстиції.

Погоджується з даним визначенням і М. Бевзенко, зазначаючи що адміністративне судочинство – це «здійснюваний відповідно до адміністративно-процесуальних норм та у певній процесуальній формі розгляд і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів, віднесених до його компетенції».

Досліджуючи питання становлення та правового регулювання адміністративної юстиції в Україні, Ю. Педько дійшов висновку, що адміністративне судочинство – це «врегульований спеціальними нормами адміністративного процесуального характеру порядок діяльності судів щодо послідовного розгляду та вирішення адміністративних спорів певної категорії».

На переконання А. Руденка, адміністративне судочинство – це форма позовного здійснення правосуддя, яка полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин.

А. Селіванов визначає адміністративне судочинство як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів, котрі



виникають у сфері адміністративно-правових відносин між суб'єктами права (фізичні та юридичні особи) у сфері здійснення владних управлінських функцій.

Отже, поняття адміністративного судочинства як у чинному адміністративному процесуальному законодавстві (ст. 3 КАСУ), так і в науковій літературі в сучасних умовах розвитку адміністративно-правової науки представлені однаково і тлумачиться як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи у порядку, встановленому КАС України.

Проблема місця адміністративного судочинства в адміністративно-правовій науці тісно пов'язана з проблемою *розмежування змісту адміністративного судочинства та суміжних з ним понять*. Серед таких понять можна назвати *адміністративну юстицію, адміністративний процес*. В юридичній літературі цим питанням присвячено чимало праць. Деякі автори (Ю. Старілов, Ю. Тіхоміров) поєднують поняття адміністративного судочинства, адміністративної юстиції та адміністративного процесу, висловлюючи думку, що вони є тотожними.

Інші автори розрізняють ці поняття і навіть пропонують виокремити адміністративне судочинство в самостійну галузь процесуального права.

Із сутністю сучасного адміністративного судочинства безпосередньо пов'язане поняття адміністративного процесу, яке вперше офіційно було закріплено у КАС України (п. 5 ст. 3). Співвідношення адміністративного судочинства та адміністративного процесу проявляється в тому, що здійснення цього виду судочинства обумовлює виникнення, розвиток і припинення сукупності неоднорідних процесуальних правовідносин, які у свою чергу й утворюють поняття адміністративного процесу.

Досліджуючи особливості взаємозв'язку адміністративного судочинства й адміністративного процесу, для принципово правильного сприйняття цих правових інститутів слід мати на увазі доволі неоднозначне наукове тлумачення адміністративного процесу, яке подекуди не завжди відповідає змісту адміністративного судочинства й суперечить положенням чинного національного адміністративно-процесуального права.

Основоположним для дослідження сутності і ролі адміністративного процесу серед інших галузей як матеріального, так і процесуального вітчизняного права є загальне вчення про юридичний процес. Визнано, що процесуальні галузі права «успадковують» усі ознаки юридичного процесу, а відтак методологічне підґрунтя для однозначного й правильного визначення юридичної природи сучасного адміністративного процесу мають становити наукові надбання у сфері загальної процесуально-правової науки.

На переконання вчених-правників (Теорія держави і права / за ред. О. Зайчука, Н. Оніщенко, К., 2007) поняття **«юридичного процесу»**, представляє собою комплексну систему органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різноманітних юридичних справ інших суб'єктів права, яка: 1) проявляється у здійсненні операцій із нормами права щодо вирішення певних юридичних справ; 2) здійснюється уповноваженими органами держави і посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права; 3) закріплюється у відповідних правових актах – офіційних документах; 4) забезпечується відповідними способами юридичної техніки.

Аналіз положень ст. 162 КАС України свідчить про те, що адміністративне судочинство пов'язане із застосуванням заходів примусу, а тому його слід відносити до юрисдикційних проваджень, до яких належить також провадження у справах про

адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження тощо.

**Адміністративне судочинство** являє собою діяльність компетентних органів щодо розгляду і вирішення адміністративних публічних спорів, що зазначені в ст. 17 КАС України.

На думку О. Миколенка, важливо розрізнити поняття «**правовий спір**» та «**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 при правовому спорі порушуються не правові заборони, а суб'єктивні права особи. До того ж, як правило, правопорушення в чинному законодавстві України представлене у вигляді юридичної конструкції – складу правопорушення, що характеризується наявністю чотирьох елементів: суб'єкта і суб'єктивної сторони правопорушення, об'єкта і об'єктивної сторони правопорушення. Тому, характеризуючи адміністративне судочинство, О. Миколенко стверджує, що не слід говорити про розгляд і вирішення у межах цього провадження правопорушень. На його думку, це провадження пов'язане тільки 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 по розгляду справ про адміністративні правопорушення як адміністративно-деліктне судочинство, а розгляд справ, що виникають з адміністративно-правових спорів, – як адміністративне судочинство.

Отже, враховуючи вищевикладені ознаки і думки правників, **адміністративне судочинство України** слід розглядати у структурі адміністративного процесу як здійснювану відповідно до адміністративно-процесуальних норм та у певній процесуальній формі діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу публічно-правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи.

## **2.2 Законодавчі основи (джерела) та завдання адміністративного судочинства України**

Адміністративна юстиція як інститут судового захисту прав людини від порушень з боку влади вимагає запровадження особливих правил судового процесу, які б ураховували специфіку публічно-правових спорів.

Приймаючи рішення, суд керується правом, визначеним заздалегідь і об'єктивно. Суд – це інтерпретатор загального правила, норми, розрахованої на необмежене коло типових ситуацій. У цьому плані рішення щодо норми є вторинним. Чи правомірною є вимога, чи підлягає вона задоволенню, які її обсяги і форми – визначає закон. Прийняття судом рішення – процес творчий.

У юридичній літературі **джерела (або форма) права** – це конкретні форми зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, через яке ці правила справляють свій владно-регулюючий вплив на суспільні відносини. Це визначення не є винятком і для права адміністративного судочинства

з точки зору юридичного позитивізму, адже в Україні джерелом права офіційно визнається нормативний акт.

Нормативне регулювання здійснення адміністративного судочинства, а іншими словами – адміністративне процесуальне законодавство спирається на основний нормативно-правовий акт – **Кодекс адміністративного судочинства України**. Згідно з ч. 1 ст. 5 КАС України «Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». «Проведення в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи» (ч. 2 ст. 5 КАСУ). Таким чином, логічно припускати, що процесуальні положення, які регламентують провадження в адміністративній справі, містяться лише в КАС України, Конституції України та міжнародних договорах, ратифікованих Україною. Проте такий висновок не відповідає практично-юридичним реаліям, оскільки, наприклад, матеріальне виборче законодавство – передусім закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про всеукраїнський референдум» – містять положення процесуального характеру, що стосуються здійснення адміністративного судочинства. При цьому положення зазначених нормативно-правових актів у значній частині суперечать нормам КАС України. Вбачається, що ситуація із Законом України «Про вибори Президента України» буде легко виправлена за допомогою викладення цього закону або окремих його розділів у новій редакції у зв'язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України і з урахуванням змісту його норм. Щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», то практика свідчить про негативний досвід (навіть після кількох спроб узгодити положення КАС України і цього Закону), наявність двох повноцінних нормативно-правових актів, які регулюють тотожні

питання. Натомість видається вдалим використання бланкетного способу викладення норм у матеріальних законах, що дасть змогу уникнути колізій під час їхнього застосування.

Основним джерелом адміністративного процесуального права є **Конституція України**, що встановлює цілий ряд положень, на яких ґрунтується адміністративне судочинство:

– по-перше, положення Конституції України, що закріплює адміністративне судочинство, є чинником, який зумовив необхідність формування галузі адміністративного процесуального права, а окремі її положення визначають самостійність адміністративно-процесуального законодавства;

– по-друге, положення Конституції України зумовлюють систему принципів адміністративного процесуального права і як загальноправового регулятора, і як способу здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства. Основний закон встановлює загальні правові принципи, права, свободи і особисту недоторканність людини, гарантії їх забезпечення та здійснення правосуддя в державі. Конституція України є основним джерелом прав, має найвищу юридичну силу. Вона виступає як юридична база поточного законодавства.

Джерелами адміністративного судочинства є також **міжнародні договори**, які, у разі їх ратифікації, мають пріоритетне значення на території України. Наприклад:

– *Європейська конвенція про здійснення прав дітей* встановлює такі базові начала адміністративного судочинства, які обов'язкові для суду у разі участі в процесі дітей, а саме: дитина має право бути інформованим і висловлювати свою думку в процесі судочинства, з метою чого їй мають бути надані права, про надання яких вона сама може клопотати: а) отримувати усю необхідну інформацію; б) бути проконсультованою і висловлювати свою думку; в) бути

інформованою про можливі наслідки, пов'язані із цією думкою, і про можливі наслідки будь-якого рішення.

Дитина має можливість отримати додаткові спеціальні права для призначення спеціального представника: а) право звернутися з клопотанням про надання їй відповідною особою, яку діти вибирають самостійно, допомоги, щоб висловити свою думку; б) право звернутися особисто або через інших осіб, або через інші органи з клопотанням про призначення незалежного представника, у відповідних випадках – адвоката; в) право звернутися з клопотанням про призначення свого власного представника; г) право здійснювати повністю або частково представництво сторони в такому судочинстві.

– *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколи до неї, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.*, що закріплюють загальні принципи судочинства.

Отже, Конституція України і відповідні міжнародні акти є основними, причому досить стабільними, джерелами адміністративного судочинства. До джерел адміністративного судочинства слід віднести і Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 Рішення Конституційного Суду України обов'язкові на всій території України для всіх представницьких, виконавчих і судових органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадовців, громадян і їх об'єднань (ст. 69 Закону).

Система джерел адміністративного судочинства також складається з таких нормативно-правових актів, як:

а) *закони України* (наприклад, Закони України: «Про державну службу», «Про звернення громадян», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про соціальний захист дітей війни», «Про службу в органах

місцевого самоврядування», «Про державну виконавчу службу», «Про місцеві державні адміністрації»);

б) *кодифіковані акти* (наприклад, **Кодекс адміністративного судочинства України** від 06.07.2005 що набрав чинності 1 вересня 2005 р., законодавчо визначає основні засади здійснення адміністративного судочинства, дає визначення основних понять і категорій, що використовуються в зазначеній сфері, а також містить цілу низку норм, що регулюють відносини зі створенням умов для судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Завданням КАСУ є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Кодекс визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернень до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства);

в) *підзаконні нормативно-правові акти* (наприклад, декрети Кабінету Міністрів України (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21.01.1993); постанови Верховної Ради України (наприклад, Постанова Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26.06.1992); укази та розпорядження Президента України (наприклад, Укази Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010; «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19.03.1997); постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку організації та проведення гастрольних заходів» від 15.01.2004); нормативні накази керівників центральних органів



виконавчої влади (наприклад, Наказ міністра внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України» від 25.04.2012 № 363; Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 05.04.2006 № 107 «Про Порядок посвідчення права особи на пільги відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни» та ін.).

**Завданням адміністративного судочинства** є певний результат, заради досягнення якого й здійснюється адміністративне судочинство.

Основним завданням права адміністративного судочинства є сприяння правам та законним інтересам осіб, а також захист порушених прав та законних інтересів осіб у сфері публічно-правових управлінських відносин.

Адміністративне судочинство виникло у зв'язку з необхідністю 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій, в тому числі й делегованих функцій. Зазначений **захист** і є завданням права адміністративного судочинства.

**Завданням адміністративного судочинства** є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАСУ).

Аналіз цієї норми дозволяє вважати, що на адміністративне судочинство покладено: 1) визнання відповідно до законодавства прав, свобод та законних

інтересів фізичних чи юридичних осіб; 2) встановлення відповідно до законодавства кола обов'язків та їх меж учасників (сторін) адміністративного процесу; 3) поновлення порушеного права, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб; 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 осіб.

Захист прав, свобод та інтересів зумовлений тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже з одного боку, в зазначених правовідносинах виступає суб'єкт владних повноважень – державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт при здійсненні 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 повноважень.

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 інший порядок судового провадження (ч. 2 ст. 2 КАСУ).

У зв'язку з цим на адміністративний суд покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті їхніх прав, свобод та інтересів, що проявляється, зокрема, у реалізації частин 3 та 5 ст. 71 КАС України. Водночас слід 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 у забезпеченні можливості виконати покладені на них законом

обов'язки, якщо виникають ускладнення при виконанні їх самостійно.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень **адміністративні суди перевіряють**, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та 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 прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку (ч. 3 ст. 2 КАСУ).

Отже, завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів учасників публічно-правових відносин. Сучасне адміністративне судочинство стає, у певному розумінні, важливою формою захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб.

### 2.3 Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система

Будь-яка діяльність здійснюється на основі певних **принципів**, тобто основних, вихідних положень, додержання яких забезпечує узгодженість дій усіх її

учасників, орієнтує їх на досягнення певного результату шляхом використання найефективніших засобів і методів. Недотримання визначених принципів призводить до непослідовності такої, діяльності, неузгодженості в діях її учасників і, зрештою, не до тих результатів, досягнення яких було її основною метою. Зважаючи на це, принципи відіграють особливе значення у формуванні та функціонуванні системи адміністративних судів.

Передусім слід зазначити, що з етимологічної точки зору, терміном «принцип» (від лат. *principium* – основа, начало, засада) позначається керівна ідея; основне правило поведінки; вираз необхідності чи, в певному аспекті, закономірності окремих процесів об'єктивної дійсності. Також, «принципи» визначаються як особливості, покладені в основу створення чи здійснення чого-небудь, спосіб утворення чи здійснення чогось; переконання, норми, правила, якими керуються у житті, поведінці, канон.

Щодо **судового процесу, принципи виступають** найбільш загальними правилами поведінки визначеного характеру: вони прямо передбачені в законі; звернені до всіх учасників процесу; мають загальнообов'язковий характер; забезпечуються засобами державного примусу; мають правовий механізм реалізації. При цьому основне призначення принципів полягає в тому, що їх втілення в судочинство надає йому якості правосуддя, та, навпаки, їх ігнорування веде до порушення права на судовий захист, а відтак – до неправосудності рішень суду.

В адміністративному судочинстві, основним завданням якого є захист прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, принципи займають центральне, провідне місце. Вони є первинними та вихідними нормами, що не виходять одна з одної, однак тісно та гармонійно пов'язані між собою. Принципи виступають не лише як гарантії реалізації завдань адміністративного судочинства, але також і як гарантії

дотримання його процесуальної форми. При цьому, як зазначають деякі науковці, основна функція таких принципів полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян, а також виконанню обов'язків усіма учасниками процесу.

**Принципи адміністративного судочинства** – це основні засади, вихідні положення, що становлять його якісні особливості та специфічні властивості, в яких у концентрованому вигляді виявлена заінтересована воля народу наділити право такими якостями, які найбільш повно мали б можливість задовольняти його ідеї і погляди у визначенні основ організаційної побудови адміністративного судочинства, а також відображають перспективи його розвитку та забезпечують захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відображаючись перш за все в нормах права, принципи адміністративного судочинства характеризують не тільки суть, а й зміст адміністративного судочинства, відображають не тільки його внутрішню побудову, статику, а і весь процес його та динаміку його застосування.

Кожен принцип правосуддя виконує власну, чітко визначену роль в організації та діяльності адміністративних судів. Однак, з іншого боку, всі принципи судочинства взагалі, та принципи адміністративного судочинства зокрема, неможливо розглядати без урахування їхньої загальної єдності та взаємообумовленості. Вони діють не розрізнено, а в сукупності, тісно переплітаються та взаємодіють між собою, переходять один в один, впливають один з одного. Це обумовлено тим, що всі принципи об'єднані між собою спільною метою – належна організація судових

органів та їх діяльності, забезпечення захисту від будь-яких посягань на конституційний лад, політичну та економічну систему країни, права та свободи громадян й інші цінності. У своїй сукупності всі принципи утворюють струнку систему основних засад адміністративного судочинства, які не суперечать одна одній й після закріплення в чинному законодавстві оформлюються як явища правової реальності. Водночас, в науковій літературі й досі відсутній єдиний підхід до системи принципів адміністративного судочинства. Зокрема, більшість науковців намагається обґрунтувати якомога більшу їх кількість. Зазначена тенденція є вкрай негативною тому, що чим більше принципів, тим менше їх значення, тим більша їх розмитість. Разом з тим, усі принципи адміністративної юстиції в рамках цілісної системи органічно та нерозривно пов'язані як з усією системою, так і з рештою засад. Відповідно, вилучення будь-якого з них призводить, як правило, до порушення повноцінного функціонування інших принципів і тим самим – до порушення законності при вирішенні публічно-правового спору в цілому.

Оскільки принципи адміністративного судочинства є фундаментом, на якому повинні будуватися всі інші правила адміністративного судочинства, то їх має бути рівно стільки, скільки вимагають умови життя суспільства.

У науці адміністративного судочинства принципи адміністративного судочинства поділяють на три великі групи:

1) **загальні**, що відображають найбільш загальні засади створення та функціонування адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі, дають загальне уявлення про цей інститут, його місце в системі адміністративного права та державної влади (системного функціонування, правозаконності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості);

2) **організаційні**, що торкаються організаційних засад існування адміністративно і юстиції. (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності);

3) **процесуальні**, що визначають процедуру розгляду справ в органах адміністративно і юстиції (рівності процесуальної правосуб'єктності сторін, державного гарантування процесуальних прав сторін, усності та безпосередності розгляду справи, об'єктивності адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, диспозитивності та змагальності, дискреційної пов'язаності адміністративного суду вимогами скарги та повноти дослідження справи, поєднання колегіального та одноосібного розгляду справ, гласність та безпосередність розгляду справи, офіційність, обов'язковість рішення суду, повне фіксування судового процесу технічними засобами, раціональну процесуальну форму, неможливість процесуального сумісництва, судову істину, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення).

Проте, найпоширенішою є класифікація **за характером закріплення та застосування** – принципи можна поділити на *загальні* та *галузеві*.

Така неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративно і юстиції пояснюється, передусім, непослідовністю самого законодавця, який в нормативно-правових актах різного рівня узагальнення (в Конституції України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та КАС України) закріпив різні за своїм значенням вихідні засади судочинства.

Так, наприклад, Конституція України, закріплюючи основні засади судочинства, встановлює **загальні засади судочинства**: 1) верховенство права; 2) законність; 3) державна мова судочинства; 4) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 5) повага до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; 6) право людини на свободу та особисту недоторканність; 7) з'ясування істини; 8) забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; 9) презумпція

невинуватості; 10) свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів; 11) здійснення правосуддя виключно судами; 12) участь народу у здійсненні правосуддя; 13) незалежність і недоторканність суддів, їх підкорення лише закону; 14) змагальність сторін, свобода в наданні ними своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 15) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 16) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 17) обов'язковість рішень суду.

Розділ I Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що основними засадами здійснення правосуддя в Україні є: 1) незалежність та безсторонність судів; 2) верховенство права; 3) доступність правосуддя; 4) здійснення правосуддя виключно судами; 5) самостійність і незалежність судів; 6) право на судовий захист; 7) право на повноважний суд; 8) рівність перед законом і судом; 9) правова допомога при реалізації права на справедливий суд; 10) гласність і відкритість судового процесу; 11) державна мова судочинства і діловодства в судах; 12) обов'язковість судових рішень; 13) право на оскарження судового рішення; 14) одноособовий та колегіальний розгляд справ.

Ст. 7 КАС України закріплює *галузеві принципи*, як принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах України називає: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін; 5) диспозитивність; 6) офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 7) гласність і відкритість адміністративного процесу; 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 9) обов'язковість судових рішень. Неважко помітити, що цей перелік принципів майже повністю співпадає з тим, що закріплений в Конституції України, однак суттєво відрізняється від того, що наведений у відповідному Законі. Такий підхід законодавця не тільки породжує



неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративного судочинства, але також призводить до конкуренції норм двох рівнозначних за своєю юридичною силою нормативно-правових актів – Закону та КАС України.

Крім того, деякі науковці виділяють *інші принципи* адміністративного судочинства, які прямо не зазначені в КАС України, але впливають зі змісту його норм (принципи процесуальної економії, розумних строків, добросовісності, пропорційності).

Отже, віднесення того чи іншого принципу адміністративної юстиції до певної класифікаційної підгрупи на сьогодні має не лише суто теоретичне, але й практичне значення. При цьому основними критеріями в такому процесі мають стати передусім, специфічна матеріально-правова природа публічно-правових спорів, юридичні наслідки їх вирішення, а також особлива мета адміністративного судочинства в цілому. Враховуючи це, вважаємо, що найбільш доцільно до галузевих принципів адміністративного судочинства відносити наступні: організаційної незалежності органів адміністративної юстиції; судового керівництва процесом; змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повного та всебічного розгляду справи; економічності процесу; доступності судочинства; юридичної визначеності та відкритості судових рішень адміністративних судів; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів адміністративних судів та інші.

Виконання завдань адміністративного судочинства і його ефективність перебуває в прямій залежності від правильного застосування судами в справі норм матеріального і процесуального права. Для цього необхідне знання їх змісту, місця в системі права, спрямованості, їх взаємозв'язку з іншими нормами і юридичними принципами, які відображаються у зазначених нормах.

**Принцип верховенства права** є визначальним при формуванні всіх інститутів держави і суспільства в цілому. Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції України в Україні визначається і діє принцип верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Крім того, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 зазначено, що «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимізовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології юстиції, справедливості, ідеї права, яка значною мірою знайшла відображення в Конституції України».

Згідно з ч. 2 ст. 8 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 суди України застосовують практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини при розгляді справ як джерело права.

Принцип верховенства права є одним із головних принципів, який має застосовуватись при здійсненні адміністративного судочинства. Його правильне

застосування залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів. Застосування принципу верховенства права при здійсненні адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

**Принцип законності.** Законність є комплексним поняттям, що охоплює всі без виключень аспекти права, від створення норми до її застосування на практиці. Принцип законності відображає правову організацію суспільно-політичного життя, розкриває взаємозв'язок права і суспільства, права і держави, права і органів державної влади, права і громадян тощо. Дотримання принципу законності є обов'язковим для суб'єктів владних повноважень, які приймають у порядку, в спосіб та в межах своєї компетенції, визначеної законом, нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії, а також для юридичних осіб приватного права та громадян.

Принцип законності характеризується **внутрішньою та зовнішньою складовими**. **Внутрішня складова** полягає у внутрішній якісній структурній побудові нормативно-правових актів. **Зовнішня складова** принципу законності характеризується обов'язковістю виконання норм законів і підзаконних правових актів суб'єктами владних повноважень, іншими юридичними особами публічного та приватного права, фізичними особами.

Згідно з ч. 1 ст. 9 КАС України суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи зобов'язані

діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Завдання адміністративного судочинства, виходячи зі змісту КАС України, передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) такі дії розсудливо, добросовісно, з дотриманням принципу рівності всіх перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення або дія; своєчасно, тобто протягом розумного строку тощо.

Принцип законності в адміністративному судочинстві визначається тим, що суд у своїй діяльності при вирішенні справ повинен правильно застосовувати норми матеріального права до конкретних правовідносин, а також тим, що здійснення правосуддя неможливе без додержання норм адміністративного судочинства. Вся діяльність суду підпорядкована чинному законодавству щодо здійснення адміністративного судочинства і здійснюється у визначеному ним процесуальному порядку, а прийняте судом рішення у справі має бути законним і обґрунтованим.

**Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом** визначає відсутність будь-яких обмежень та надання переваг з боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних та процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є.

Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі **особливості**, які полягають у активній ролі суду в розгляді справ, що зумовлене публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це, у свою чергу, забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом.

Відповідно до ст. 24 Конституції України, ч. 2 ст. 10 КАС України не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Що передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь у судовому процесі, здійснювати закріплені процесуальним законом права та обов'язки.

Зміст принципу рівності перед законом і судом при здійсненні адміністративного судочинства обумовлений нерівністю сторін, однією із яких є суб'єкт владних повноважень, а іншою – особа, права якої порушено.

У зв'язку із цим КАС України встановлено пріоритети для забезпечення обстоювання порушених прав. Відповідно до ч. 4 ст. 94 КАС України у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 71 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Зазначені переваги на стороні особи, яка не є суб'єктом владних повноважень в адміністративному судочинстві, жодним чином не порушують принципу рівності сторін перед судом, вони навпаки покликані урівноважити нерівне становище сторін. У той самий час, при здійсненні адміністративного судочинства права, якими наділені сторони в процесі згідно зі ст.ст. 49, 54 КАС України, вказують на рівність у користуванні та реалізації процесуальних прав.

**Принцип змагальності.** Під цим принципом, виходячи зі змісту п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції, слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення

обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору. Власне, поведінка осіб, які беруть участь у справі, обумовлена їх ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, носить протилежний характер, а це, у свою чергу, об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкуруючими суб'єктами спірних правовідносин. Тобто сама правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір» (ст. 17 КАСУ), зумовлює виникнення змагальності на підставі, в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та КАС України.

Отже, зміст принципу змагальності визначають права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, в сфері доказування при здійсненні адміністративного судочинства. Крім того, змагальна форма адміністративного судочинства забезпечується активним процесуальним становищем суду, який повинен:

– згідно з ч. 5 ст. 11 КАС України запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає. Це передбачає з'ясування обставин справи судом та з'ясування кола відповідних правовідносин, які стосуються спору, та встановлення необхідних для вирішення справи доказів, інакше згідно з п. 1 ч. 1 ст. 202 КАС України прийняте рішення підлягає скасуванню з ухваленням нового рішення. Але необхідно також врахувати, що відповідно до вимог ч. 3, 4 та 6 ст. 71 КАС України, якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд

виребує названі документи та матеріали. Якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які вона посилається, суд вирішує справу на основі наявних доказів;

– відповідно до ч. 3 ст. 34, ч. 1 ст. 127, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 167 КАС України роз'яснити особам, які беруть участь у справі, їхні процесуальні права та обов'язки;

– здійснювати інші дії щодо сприяння особам, які беруть участь у справі, в реалізації наданих їм прав, наприклад шляхом призначення в необхідних випадках експертиз згідно зі ст. 81 КАС України; вжиття заходів щодо забезпечення доказів відповідно до ст.ст. 73–75 КАС України, надання судових доручень щодо збирання доказів, керуючись ст. 115 КАС України та ін.

Отже, принцип змагальності виступає процесуальною гарантією всебічного, повного і об'єктивного встановлення дійсних обставин справи та реалізації прав і обов'язків сторін.

**Принцип диспозитивності** в адміністративному судочинстві передбачає можливість осіб, які беруть участь у справі, розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами для обстоювання та захисту як власних, так і прав, свобод та інтересів інших фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Конституційне право громадян на звернення до суду за захистом своїх прав та інтересів закріплене в ст.ст. 32, 55, 56 Конституції України. Крім того, положення принципу диспозитивності закріплені в п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції, де визначена свобода сторін у наданні ними суду своїх доказів.

**Принцип диспозитивності** адміністративного судочинства, виходячи зі змісту частин 2, 3 ст. 11 КАС

України, закріплено у наступному вигляді: суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог; суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять; кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на власний розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом.

Слід також враховувати: якщо адміністративний суд встановить, що оскаржений правовий акт виходить від некомпетентного органу влади, він його скасовує, навіть якщо у позивача на думці не було заперечувати компетентність органу влади. Тобто значну роль у реалізації принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві відіграють не тільки особи, які беруть участь у справі, а і сам суд (ч. 9 ст. 171 КАСУ).

Суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 51 КАСУ). До того ж, суд не приймає відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 4 ст. 112 КАСУ). У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 3 ст. 113 КАСУ). Суд не визнає мирову угоду або не приймає відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 4 ст. 262 КАСУ).



**Принцип офіційного з'ясування обставин справи** полягає у вжитті передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин справи, зокрема стосовно виявлення та дослідження доказів судом із власної ініціативи.

Цей принцип властивий лише адміністративному процесу. Офіційність полягає в активній ролі суду і за своїм змістом обмежує дію принципів змагальності та диспозитивності. Зазначене зумовлене особливостями адміністративного судочинства – в учасників публічно-правових відносин нерівні можливості – фізичні чи юридичні особі протистоїть потужний адміністративний апарат. Щоб збалансувати можливості, адміністративний суд повинен відіграти активну роль в судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав. Така роль суду обумовлена тим, що переважно конфлікти виникають саме з вини публічної адміністрації або вона не вжила достатніх заходів, щоб запобігти цьому. Принцип офіційності, як обмеження принципу змагальності, проявляється у тому, що:

1) суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи та заперечення щодо цих обставин (п. 3, 4 ч. 4 ст. 111 КАСУ);

2) при потребі суд з власної ініціативи виявляє та витребує докази, яких, на його думку, не вистачає (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 4 ст. 65, ч. 5 ст. 71, п. 1, 3 ч. 2 ст. 110 КАСУ);

3) суд може визнати обов'язковим з'явлення сторони чи третьої особи, якщо є необхідність заслухати її особисто (п. 2 ч. 2 ст. 110 та ст. 120 КАСУ);

4) суд може визнати за необхідне дослідити докази щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо у нього існує сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання (ч. 3 ст. 72 КАСУ);

5) під час допиту свідка суд може задавати йому питання в будь-який час, а не лише після закінчення допиту особами, які беруть участь у справі, як це заведено у цивільному судочинстві (ч. 8 ст. 141 КАСУ).

Принцип офіційного з'ясування обставин справи впливає зі змісту частин 4 і 5 ст. 11 КАС України, згідно з вимогами якої суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи; суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

У той самий час, при застосуванні принципу офіційного з'ясування обставин справи суд враховує, що ніякі докази не мають для нього наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності.

Офіційне з'ясування обставин справи застосовується судом при здійсненні адміністративного судочинства у кожній справі індивідуально, відповідно до наявних фактичних обставин. Єдиними критеріями щодо застосування судом офіційного з'ясування обставин справи є спосіб та межі, передбачені КАС, що розглядаються через призму внутрішнього переконання суду, яке спрямоване на безпосереднє, всебічне, повне та об'єктивне дослідження обставин справи.

**Принцип гласності й відкритості судового процесу та його повне фіксування технічними засобами.** Принцип гласності закріплений п. 7 ч. 2 ст. 129 Конституції як загальний принцип здійснення судочинства та ст. 12 КАС України як один із основних принципів адміністративного процесу. Він визначає можливість доступу та ознайомлення громадян зі здійсненням судами адміністративного судочинства. Таким чином, у громадян формується думка про функціонування адміністративних судів та ефективність їх роботи, підвищується довіра як до органів державної влади, які здійснюють у встановленому законодавством порядку 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. І у суддів адміністративних судів при здійсненні адміністративного судочинства виникає відповідальність за виконання Конституції, КАС України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 КАС України особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

Таким чином, особи, які беруть участь у справі, мають право вимагати в суді усної або письмової інформації про результати розгляду відповідної адміністративної справи. Таким правом наділені також особи, які не брали участі у справі, якщо вони вважають, що суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки. В той самий час для реалізації цього права встановлена умова – такі особи повинні довести наявність обґрунтованого інтересу до результатів розгляду конкретної адміністративної справи. Причому вказаний інтерес має базуватися на наявності тісного зв'язку із відповідними правовідносинами та порушеними в результаті їх реалізації правами. Під результатами розгляду розуміються кінцеві судові рішення у справі.

Згідно з ч. 2 ст. 12 КАС України кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежене відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про

особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Ознайомлення із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі регулюється Законом «Про доступ до судових рішень» від 22.02.2005, зі змісту якого, зокрема, випливає, що кожен має право на доступ до судових рішень у встановленому порядку. Це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України. Крім того, судові рішення можуть опубліковуватися в друкованих виданнях, поширюватися в електронній формі з дотриманням встановлених вимог.

Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції Державна судова адміністрація України забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. Судові рішення, внесені до Реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України.

У текстах судових рішень, що відкриті для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-порталі судової влади або офіційне опублікування, не можуть бути розголошені відомості, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу. Такі відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями (до таких відомостей належать: імена (ім'я, по батькові, прізвище) фізичних осіб; адреси місця проживання або перебування фізичних осіб, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, ідентифікаційні номери (коди); реєстраційні номери транспортних засобів; інша інформація, що дає можливість ідентифікувати фізичну особу.

Водночас до відомостей, які не можуть бути розголошені, не належать: прізвища та ініціали суддів, які ухвалили судові рішення; імена посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь у адміністративній справі.

Крім того, у текстах судових рішень, відкритих для загального доступу відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень», не можуть бути розголошені відомості, для забезпечення нерозголошення яких було прийнято рішення про розгляд справи в закритому судовому засіданні.

Згідно з ч. 3 ст. 12 КАС України розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Суд ухвалою може оголосити судове засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом. Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 12 КАС України, якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою або доступ до інформації обмежено з порушенням закону, суд постановляє ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні.

Відкритість судового процесу дає можливість особам, які не є такими, що беруть участь у справі, право бути присутніми у судових засіданнях. Відкритий доступ до судових засідань сприяє укріпленню довіри до адміністративних судів. Відкритим може бути лише усний судовий розгляд адміністративної справи. Усний судовий розгляд відбувається у судовому засіданні з викликом чи повідомленням осіб, які беруть участь у справі, та інших учасників адміністративного процесу. Усність судового розгляду полягає у безпосередньому заслуховуванні осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів. Натомість у письмовому провадженні суд вирішує справу без проведення судового засідання, на підставі наявних у справі матеріалів.

Обмеження відкритості у судочинстві можуть бути встановлені лише відповідно до закону з метою нерозголошення будь-якої таємниці, що охороняє закон. Для дослідження обставин, що становлять таку таємницю, може бути проведене закрите судове

засідання. Питання про розгляд справи у закритому судовому засіданні вирішує суд за своєю ініціативою або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі.

Зокрема нерозголошення державної таємниці при здійсненні адміністративного судочинства вимагає проведення закритого судового засідання. Ст. 1 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 (у редакції від 21.09.1999) закріплює, що державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Крім того, що при розгляді в адміністративному судочинстві виникає необхідність закритого засідання, існують вимоги до наявності у складу суду, який розглядає таку справу, форми допуску, що відповідає грифу секретності досліджуваної інформації.

Інші випадки провадження адміністративного судочинства в закритому судовому засіданні стосуються додержання таємниці усиновлення (ст.ст. 226, 228 Сімейного кодексу України), комерційної таємниці (ст. 505 Цивільного кодексу України, ст. 36 Господарського кодексу України), таємниці кореспонденції (ст. 31 Конституції, ст.ст. 94, 306 Цивільного кодексу України) та ін.

Можливість учасників адміністративного процесу та інших осіб, які присутні у відкритому судовому засіданні, фіксувати перебіг судового засідання, а також фіксування судом ходу судового засідання технічними засобами є гарантією гласності та відкритості судового розгляду. Учасники адміністративного процесу та інші особи, які присутні на відкритому судовому засіданні, мають право використовувати портативні аудіотехнічні пристрої без спеціального дозволу суду.

Здійснення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень. Відмова у наданні дозволу на фото- і кінозйомку, відеозапис, а також звукозапис (із застосуванням стаціонарної апаратури), транслявання судового засідання по радіо і телебаченню можлива, якщо це в конкретних умовах кожної окремої справи перешкоджатиме нормальному проведенню судового засідання (тобто повно, об'єктивно, всебічно розглянути усі обставини справи), а також якщо проти цього заперечує принаймні одна особа, яка бере участь у справі і не є суб'єктом владних повноважень.

**Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду** реалізується у главі 1 «Апеляційне провадження» та главі 2 «Касаційне провадження» розділу IV КАС України «Перегляд судових рішень», якими врегульовано процесуальний порядок апеляційного і касаційного оскарження і перегляду постанов і ухвал адміністративного суду.

Держава забезпечує усім особам, які беруть участь у справі, та особам, які не брали участі у процесі розгляду справи у випадку вирішення судом питання про їхні права та обов'язки, право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду. Зазначене право обмежене певними часовими рамками, а саме заява про апеляційне оскарження має бути подана протягом десяти днів з дня її проголошення, а у разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частини постанови – з дня складення її в повному обсязі. Апеляційна скарга подається протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження. Касаційна скарга може бути подана протягом одного місяця після набрання рішенням суду законної сили, а в

разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частини постанови – з дня її складення в повному обсязі. З метою унеможливлення порушення прав осіб, які в силу об'єктивних причин не знали про існування рішення, в якому порушене питання про їхні права та обов'язки, КАС України передбачив право адміністративного суду поновити строк на апеляційне чи касаційне оскарження незалежно від тривалості пропущеного строку.

**Принцип обов'язковості судових рішень.** Судові рішення, ухвалені іменем України, є обов'язковими для виконання на всій території України (ч. 5 ст. 124 і ч. 3 ст. 129 Конституції України). Мається на увазі, що з моменту проголошення судового рішення воно є обов'язковим. Однак статусу загальнообов'язковості, тобто обов'язковості не тільки для суду та осіб, що брали участь у справі, а й для усіх підприємств, установ, організацій, їх посадових/службових осіб, фізичних та юридичних осіб воно набуває з моменту набрання ним законної сили. У визначених ст. 252 КАС України випадках постанови суду належить виконувати негайно, не чекаючи набрання ними законної сили.

У той самий час це не позбавляє осіб, права, свободи або інтереси яких порушені, у випадку, якщо їх спір не вирішувався в судовому порядку, звернутися за їх захистом до суду. Якщо спір між тими самими сторонами, про той самий предмет та з тих самих підстав вже розглядався в судовому порядку, це зумовлює відмову суду щодо повторного розгляду даного питання.

Принцип обов'язковості судових рішень повною мірою стосується і судів, але в іншому значенні. Так, обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Вирок суду в кримінальній справі або постанова суду в справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для



адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок, або постанова суду лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою (чч. 1, 4 ст. 72 КАСУ). Крім того, за загальним правилом, судові рішення суду вищої інстанції в одній і тій самій справі є обов'язковим для суду нижчої інстанції у разі направлення справи на новий розгляд. Отже, принцип обов'язковості судових рішень відіграє важливу роль у дотриманні прав та свобод учасників адміністративного судочинства.

#### **2.4 Відмінність адміністративного судочинства від конституційного, цивільного, господарського та кримінального судочинства**

Адміністративне судочинство існує в єдиній системі правосуддя України. Звідси випливає, що необхідним є з'ясування питання про відмінність адміністративного судочинства від інших видів судочинства.

Кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, яке підпорядковане загальному завданню судочинства, тобто захист прав, свобод та інтересів особи:

– **конституційного:** контроль за конституційністю актів вищих органів влади;

– **кримінального:** встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні злочину, захист прав, свобод та інтересів суспільства, держави від злочинних посягань;

– **цивільного, господарського:** вирішення приватноправових спорів сторін;

– **адміністративного** – захист свобод, інтересів особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку органів влади.

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 владних повноважень. Водночас існують певні складнощі захисту у сфері таких відносин. По-перше, публічні відносини виникають усупереч бажанню іншої сторони, в деяких випадках пов'язані з підпорядкованістю або підлеглістю 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 зв'язані правовими рамками, тому, не виключено, вони можуть вчиняти дії, приймати нормативні акти, які суперечать правам і інтересам особи, обґрунтовуючи це державними інтересами. В 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.

Діяльність адміністративних судів із часом змусить суб'єктів владних повноважень не тільки керуватися законом, а й навчить їх тлумачити закон, а не вишукувати букву закону, яка їм вигідна в даній 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 права та інтересів. Об'єктом судового захисту в сфері здійснення адміністративного судочинства виступають 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 у таких спорах має бути представник публічної адміністрації. Зазначені особливості і специфіка відокремлюють адміністративне судочинство від інших форм правосуддя і водночас зумовлюють необхідність розмежування компетенції судів України.

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

Предмет **адміністративної і кримінальної** юрисдикцій щодо розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, досудового слідства та прокуратури теж збігається, однак вирішується судом кримінальної юрисдикції.

При відмежуванні **адміністративної** юрисдикції від **цивільної** чи **господарської**, проблемним, з теоретичної точки зору, є визначення компетентного суду в 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 КАСУ).

**Конституційне судочинство** порівняно з процесом відправлення кримінального, цивільного, господарського й адміністративного судочинства має такі основні відмінності:

– здійснюється на підставі й у спосіб, визначені нормативно-правовим актом вищої юридичної сили – Конституцією, норми якої конкретизовано Законом «Про Конституційний Суд України», Регламентом Конституційного Суду. Відправлення інших видів судочинства врегульоване законодавчими нормативно-правовими актами – Кодексом адміністративного судочинства, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом, Кримінально-процесуальним кодексом);

– підставою виникнення, зміни та припинення відносин у сфері відправлення конституційного судочинства є правовий конфлікт, визначений конституційними нормами. Підстави виникнення, зміни та припинення відносин у сфері відправлення інших форм правосуддя окреслено нормами відповідної галузі матеріального права;

– суб'єкти звернення до Конституційного Суду визначені Основним Законом. Суб'єкти звернення до судів загальної юрисдикції, спеціалізованих судів – відповідними процесуальними нормативно-правовими актами – кодексами;

– процесуальна форма закінчення провадження в Конституційному Суді визначена Конституцією. Нею є рішення, виконання якого обов'язкове на території України (ст. 150 Конституції). Рішення Конституційного Суду мають остаточний і обов'язковий характер, оскарженню не підлягають, на відміну від постанов, ухвал чи вироків судів іншої юрисдикції, що можуть бути оскаржені чи опротестовані в апеляційному або касаційному порядку;

– рішення Конституційного Суду можуть змінювати судову практику, яка не відповідає Основному Закону. Процес перевірки конституційності нормативно-правового акту здійснюється безвідносно конкретних кримінальних, цивільних, господарських чи адміністративних справ, чий розгляд перебуває в юрисдикції інших судів.

Разом із тим, конституційне судочинство має і спільні з іншими формами відправлення правосуддя риси: є процесуальною формою відправлення правосуддя; пов'язане з вирішенням юридичної справи; його учасники зацікавлені у вирішенні справи; процесуальний порядок закріплюється в офіційних документах, форму яких визначено законом; здійснюється послідовно, є стадійним.

Якщо взяти за критерій відмежування **обов'язок доказування** (різновид практичної діяльності, метою якого є пізнання всіх істотних обставин, що мають значення для прийняття правильного рішення) то в адміністративному процесі його покладено на сторони адміністративного процесу (ч. 1 ст. 71 КАСУ). Проте в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача (ч. 2 ст. 71 КАСУ).

Більше того, у випадках, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази (ч. 3 ст. 71 КАСУ), адже тягар збирання доказів, на відміну від цивільного судочинства, лежить не лише на сторонах. В адміністративному судочинстві позивачем, як правило, є фізична чи юридична особа, а значна частина доказового матеріалу знаходиться у відповідача-суб'єкта владних повноважень, що не сприяє позивачеві у збиранні необхідних доказових матеріалів. До того ж необізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується у 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 у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Збирання доказів у провадженнях у сфері управління також покладені на суб'єкта владних повноважень за винятком випадків, коли суб'єкт звернення і заінтересована особа доводять обставини, які є підставою для обґрунтування його вимоги чи заперечення.

В адміністративно-деліктних провадженнях збирання доказів, їх оцінка теж покладена на орган чи посадову особу, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Наприклад, складання протоколу про адміністративні правопорушення, який фіксує вчинення правопорушення і є джерелом доказів, здійснюється за відповідною формою і змістом (ст. 256 КУпАП), встановленими законодавством уповноваженими на те посадовими чи службовими особами (ст. 255 КУпАП).

На відміну від *кримінального закріплення презумпції невинуватості* (ч. 2 ст. 2 КК України), 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. В. Колпаков з цього приводу влучно зазначає, що однією з найважливіших основ права на захист є *презумпція добросовісності* громадянина та її юридичний варіант – *презумпція невинуватості*.

«*Презумпція вини*» суб'єкта владних повноважень відповідача, яка означає припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності, доки відповідач їх не спростує на основі доказів. Проте презумпція вини не є абсолютною зазначають вони, з презумпції вини суб'єкта владних повноважень не впливає його автоматичний

програш у справі, якщо він ніяким чином не відреагував на позов або просто його не визнав. 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 КАСУ).

### **Контрольні питання**

Які правовідносини становлять предмет адміністративної юстиції?

Наведіть приклади публічно-правових спорів, що можуть виникати із адміністративних правовідносин.

Наведіть приклади публічно-правових спорів, що можуть виникати із конституційно-правових відносин.

Наведіть приклади публічно-правових спорів, що можуть виникати із фінансових правовідносин.

Які вимоги входять до змісту принципу здійснення правосуддя виключно судами?

Розкрийте зміст принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки законам.

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. –

Ст. 2471.

Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби: Постанова Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – Ст. 118.

Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / ОНЮА ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові ; С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Аракелян та ін., ОНЮА. – 3-тє вид. – Х. : Одиссей, 2008. – 560 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

Берднікова Л. В. Адміністративне судочинство як інститут адміністративного права: поняття, сутність та ознаки / Л. В. Берднікова // Право та управління. – 2011. – № 4. – С. 28–35.

Біличенко Т. М. Щодо цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства / Т. М. Біличенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 91–95.



Дорош В. С. Принципи адміністративного судочинства: поняття та наукові підходи до класифікації / В. С. Дорош // Митна справа. – 2012. – № 4 (82). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 187–193.

### Тестові завдання

#### **Завданням адміністративного судочинства є:**

захист прав та свобод фізичних осіб, у сфері приватноправових відносин від порушень з боку посадових і службових осіб;

захист інтересів юридичних осіб, у сфері приватноправових відносин від порушень з боку посадових і службових осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій;

захист прав та інтересів юридичних осіб, у сфері правовідносин щодо вчинення адміністративних правопорушень;

захист інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку посадових і службових осіб при здійсненні ними управлінських функцій;

усі відповіді правильні.

#### **У чому полягає активне процесуальне становище суду при здійсненні адміністративного судочинства?**

запропонувати сторонам у справі подати докази;

з власної ініціативи витребувати докази, яких не вистачає і вжити заходи щодо їх забезпечення;

роз'яснити особам, які беруть участь у справі, їхні процесуальні права та обов'язки;

призначити в необхідних випадках експертизи;

усі відповіді правильні.

#### **Який держаний орган забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень?**

Державний нотаріальний архів;

Верховний Суд України;

Державна судова адміністрація України;

Конституційний Суд України;

Генеральна прокуратура України.

**Назвіть особливості, властиві виключно адміністративному судочинству:**

є формою реалізації адміністративного права як права матеріального;

спрямоване на регулювання публічно-правових відносин;

одним зі сторін завжди виступає суб'єкт владних повноважень;

наявність публічного інтересу;

наявність імперативного методу з певними особливостями.

**На які справи не поширюється компетенція адміністративних судів?**

публічно-правові справи, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

публічно-правові справи, що вирішуються в порядку кримінального судочинства;

публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень;

публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно положення об'єднання громадян віднесені до його виключної компетенції;

усі відповіді правильні.

## *Розділ 3*

# **ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

### **3.1 Сутність юридичного процесу.**

#### **Адміністративний процес як різновид юридичного процесу**

З огляду на теоретико-правові основи, процес є сукупністю взаємопов'язаних дій, спрямованих для досягнення певного результату. У свою чергу, юридичний процес – це сукупність взаємопов'язаних дій, урегульованих процесуальними нормами права.

**Юридичний процес** (від лат. *processus* – рух уперед) – урегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що виражається в системі їхніх процесуальних дій з підготовки, прийняття і документування юридичних рішень загального й індивідуального характеру. При цьому відповідно до процедурно-процесуальних норм застосовуються норми матеріального права, вирішення індивідуально-конкретних справ і фіксується їх розгляд у правових документах.

Якщо норми матеріального права, скажімо, визначають наявність певних прав у особи, то саме завдяки нормам процесуального права зазначені права втілюються у реальне життя. Іншими словами, юридичний процес закріплює порядок провадження певних дій.

Виходячи з визначення юридичного процесу, як встановленого нормами права порядку здійснення

діяльності зі створення, тлумачення та реалізації правових норм, доцільно класифікувати юридичний процес за видами правової діяльності на правотворчий, правотлумачний та правореалізаційний.

*Правотворчий процес* – встановлений правовими нормами порядок діяльності соціальних суб'єктів з пізнання й оцінки правових потреб суспільства, формування і прийняття правових актів, їх оприлюднення та набрання ними юридичної сили. Залежно від видів правотворчості можна виділити процес народної правотворчості, законотворчий процес, процеси підзаконної, місцевої, договірної правотворчості (наприклад, процес народної правотворчості врегульований розділом 3 Конституції України і Законом України «Про всеукраїнський референдум»; Законотворчий процес встановлений розділом 4 Конституції України і Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»).

*Правотлумачний процес* – встановлений правовими нормами порядок діяльності соціальних суб'єктів, спрямований на з'ясування дійсного змісту правових норм та його роз'яснення іншим членам суспільства з метою правильної та однакової реалізації цими членами норм права. Суб'єктами правотлумачного процесу виступають державні органи законодавчої, судової, виконавчої влади, громадські об'єднання, наукові установи, інші юридичні та фізичні особи. Найбільш процесуально врегульованим в Україні є процес офіційного тлумачення правових норм Конституції та законів України, яке здійснюється Конституційним Судом України. Порядок даної діяльності встановлений розділом 12 Конституції України, Законом України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду України, затвердженим рішенням Конституційного Суду України від 05.03.1997.

*Правореалізаційний процес* – встановлений правовими нормами порядок діяльності соціальних суб'єктів з використання, виконання, дотримання і

застосування норм права, спрямований на використання цими суб'єктами наданих їм прав, виконання покладених на них обов'язків, утримання від вчинення заборонених дій та обов'язок понести відповідальність. Суб'єктами правореалізаційного процесу можуть бути будь-які члени суспільства, у тому числі, громадяни, особи без громадянства, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, заклади, інші юридичні особи.

Наприклад, процес використання особою свого права на отримання ліцензії на право користування каналом мовлення встановлений Законом України «Про телебачення і радіомовлення» і рішеннями Національної Ради України з телебачення і радіомовлення «Про затвердження Положення про умови конкурсу на отримання ліцензії» та «Про затвердження Положення про порядок ліцензування каналів мовлення».

**Ознаки юридичного процесу:** 1) це різновид соціального процесу, що притаманний будь-якій юридично значущій діяльності; 2) має юридичну природу, його призначення – провадження юридичних справ (правопорушення, спори про право, скарги й ін.); 3) регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів, на основі яких здійснюється; 4) є владною діяльністю уповноважених суб'єктів – компетентних органів і посадових осіб; 5) складається з процесуальних стадій – сукупності процесуальних дій, пов'язаних найближчою метою; 6) має на меті прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (правозастосовні акти) характеру; 7) фіксується, як правило, у документально оформлених правових актах різними технічними засобами.

Юридичний процес – збірне наукове поняття, що є формою перетворення юридичних ідеальних моделей, закріплених у національному законодавстві й у міжнародних актах, на реальну систему правовідносин з її

процедурною стороною, спрямованою на досягнення юридичного результату (мети).

Не слід ототожнювати юридичний процес і матеріальну процедуру, хоч їх і поєднує те, що вони є формами руху (зміни) правової матерії. Звичайне здійснення регулятивних норм не має потреби у процесі (порядок одержання пенсії, нагород тощо). Тільки особливий спосіб зв'язку з матеріальними регулятивними правовідносинами дає змогу відокремитися процесуальним нормам і відносинам у юридичний процес. Так, державний орган, як правило, реалізує свою компетенцію в рамках матеріально-правової процедури. Наприклад, державні виконавці, виконуючи рішення державного органу (суду, нотаріату тощо), здійснюють свої компетенційні дії примусового характеру в матеріально-правовому порядку. Лише за наявності спору в правовому змісті та зверненні з адміністративним позовом щодо дій державних виконавців до державного органу, який уповноважений вирішувати адміністративні спори, настає розгляд справи, здійснюється юридичний (адміністративний) процес. Отже, матеріально-правова процедура і юридичний процес – не те саме.

Стосовно термінологічних питань співвідношення понять **«адміністративний процес»** та **«адміністративна процедура»** необхідно вказати, що нерідко в літературних джерелах трапляються взаємно протилежні погляди від того, що «процес» – це частина «процедури» до того, що «процедура» є частиною «процесу». Іншими словами, нерідко в основі суперечок лежить визнання основного та другорядного (чи загального та часткового). Слід відзначити, що процес і процедура є категоріями досить тісно пов'язаними.

Термін «процес» стосується розгляду юрисдикційних справ, а термін «процедура» – розгляду адміністративних справ позитивного характеру. Виходячи із зазначеного під **адміністративною процедурою** необхідно розуміти діяльність органів

публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ позитивного характеру.

Таким чином, у рамках юридичного процесу існують юридичні процедури, при цьому юридичний процес і юридична процедура співвідносяться як загальне і часткове. Процесуальні правові приписи, як правило, можуть містити різні процедури – регламентувати окремі ділянки діяльності з реалізації права, установлювати різні варіанти досягнення передбачуваного матеріальними нормами результату.

Місце адміністративної юстиції та адміністративного судочинства в адміністративному процесі зводиться до того, що цей новітній варіант судочинства полягає в розгляді та вирішенні в судовому порядку суперечок фізичних та юридичних осіб із суб'єктами публічної адміністрації. За суттю адміністративна юстиція – судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Адміністративну юстицію слід сприймати як складову частину адміністративного процесу, де переважно розглядаються суперечки за принципом «людина проти держави». Водночас адміністративна юстиція є самодостатньою правовою категорією, певна частина якої не охоплюється адміністративним процесом. Безпосередньою процесуальною складовою частиною адміністративної юстиції може вважатись адміністративне судочинство, під яким необхідно розуміти діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Це робить легітимним застосування поняття **«судовий адміністративний процес»**. Отже, необхідно зазначити, що адміністративна юстиція та адміністративне судочинство не є синонімами, оскільки останнє включає в себе також спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (зазначені спори не можуть уважатися такими, що відбуваються за принципом «людина проти держави»).

### 3.2 Поняття та природа судового адміністративного процесу

Інститут адміністративної юстиції та його процесуальна форма реалізації – судовий адміністративний процес – є порівняно новими проблемами для науки адміністративного права та процесу.

З метою визначення поняття та структури судового адміністративного процесу постає необхідність проаналізувати теоретичні положення щодо розуміння «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративна юстиція».

Аналіз наукових робіт дозволяє говорити, що в юридичній літературі немає одностайного підходу до визначення поняття і сутності адміністративного процесу. Історія розвитку теорії адміністративного права сформувала два підходи: «вузьке» і «широке» розуміння адміністративного процесу, залежно від яких визначається його місце в правовій системі, регуляторні можливості, обсяг і зміст.

**Адміністративний процес** (у вузькому розумінні) – це врегульована законом адміністративно-процесуальна діяльність суб'єкта адміністративної юрисдикції щодо застосування матеріального права при вирішенні адміністративно-правового спору чи при вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Такий процес можна вважати адміністративно-юрисдикційним, а функцію – правоохоронною. Прихильники цієї позиції – Н. Саліщева, А. Ключниченко та інші – підкреслювали виключно юрисдикційний характер адміністративного процесу. Вони зазначали, що адміністративний процес – регламентована законом діяльність із вирішення спорів та застосуванням мір адміністративного примусу.



**Адміністративний процес** (у широкому розумінні) визначають як сукупність послідовних дій, врегульованих правовою нормою, котрі направлені на застосування та реалізацію адміністративно-правових норм. Означений процес можна охарактеризувати як адміністративно-процедурний та відповідно основну функцію визначити як правозастосовчу. «Широке» розуміння адміністративного процесу започатковано (обґрунтовано) С. Студеникіним, підтримано А. Луньовим та протягом багатьох років відображалося в наукових працях учених-адміністративістів, таких як: О. Якуба, Г. Петров, А. Коренев, Б. Сорокін, Д. Бахрах, Р. Павловський та ін. Вони пов'язували широке розуміння (значення) адміністративного процесу з визначенням того, що адміністративним процесом охоплюється різноманітна управлінська діяльність з реалізації матеріальних норм адміністративного права. Головним змістом цієї діяльності є система дій компетентних органів управління, спрямованих на вирішення поставлених завдань і досягнення управлінських цілей. Адміністративний процес у широкому розумінні визначається не тільки як адміністративно-юрисдикційна діяльність, а й будь-яка інша діяльність у сфері державного управління: розгляд і вирішення конкретних індивідуальних справ: адміністративна юстиція; прийняття нормативних актів управління; дисциплінарні провадження; діловодство тощо.

Перевагу позиції широкого розуміння адміністративного процесу на сучасному етапі віддають О. Бандурка, М. Тищенко, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Авер'янов. Лише широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права дає можливість окреслити його сферу функціонування та визначити роль і місце у правовій системі країни. Під цим слід розуміти, що автори відносять до адміністративного процесу як створення і забезпечення та додержання відповідних правил належного поведження суб'єктів і здійснення позитивної управлінської діяльності, так і застосування

примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм. Проте здійснення позитивної управлінської діяльності, а також вирішення широкого кола індивідуальних конкретних справ значною мірою зачіпають інтереси громадян, нерідко навіть незалежно від їх бажання (прийняття нормативних актів із підвищенням цін, наприклад, притягнення до відповідальності, перевірка діяльності). Спілкування з владою рідко буває приємною, оскільки ідеологія панування держави над людиною і владно-розпорядчий вплив із боку державних органів поки що залишаються.

У вітчизняній науці радянського і пострадянського періоду категорія «адміністративний процес» розглядається переважно у *широкому значенні*. Поясненням широкого підходу науковцями до розуміння поняття «адміністративний процес» є те, що саме такий процес був найбільше підданий ідеологічному впливу у порівнянні з іншими судовими процесами. Дійсно, раніше вважалося, що у Радянській державі спорів між владою та громадянами не могло бути, відтак необхідність в існуванні адміністративної юстиції взаємовиключалося. Тому, під адміністративним процесом, в першу чергу, розумілася регульована нормами виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, що стало поштовхом до широкого тлумачення у вітчизняній науці категорії «адміністративний процес».

Прихильники широкого розуміння поняття «адміністративного процесу», говорять про неоднаковість адміністративного процесу з цивільним та кримінальними процесами. Вони пов'язують адміністративний процес безпосередньо з управлінською діяльністю державних органів. Разом із тим, у КАС України прийнято концепцію вузького розуміння адміністративного процесу, як однієї з категорій правосуддя в адміністративних справах.

У структурі традиційного розуміння адміністративного процесу у «широкому» значенні учені-адміністративісти виділяють значну кількість

адміністративних проваджень, що включаються до сфери адміністративного процесу. Виходячи з регламентації правовими актами різноманітної галузевої спрямованості, сфери діяльності органів виконавчої влади, їх компетенції розрізняють такі види впроваджень, як нормо творчі, установчі, правозастосовні, контрольно-наглядові, адміністративно-деліктні, адміністративно-юрисдикційні, неюрисдикційного характеру тощо, не розділяючи ані внутрішньої (провадження щодо створення, організації, ліквідації організаційних структур, дисциплінарне провадження, діловодство тощо), ані зовнішньої сфери діяльності (нормотворчі, правозастосовні, контрольно-наглядові, адміністративно-деліктні тощо). Це викликає певний сумнів. Чи можна відносити питання внутрішньої самоорганізації до адміністративного процесу? Якщо так, то яку тоді роль відіграють в управлінському процесі правові та організаційні форми й методи державного управління? Як зазначає Т. Гуржій, подібна неузгодженість накладає суттєвий відбиток на сучасне уявлення не лише про сам процес, а й про адміністративно-процесуальне право як систему юридичних норм, науку та навчальну дисципліну. Як на нашу думку, то ні «вузьке», ні «широке» розуміння адміністративного процесу не відповідає визначеній Конституцією України принципово новій ролі держави у відносинах з людиною. «Вузьке» і «широке» розуміння свідчить про розмитість визначення, відсутність методології понятійного апарату. Визначення адміністративного процесу на рівні різноманітної управлінської діяльності та розгляду і вирішення конкретних справ, що виникають у сфері публічного управління залишає дослідників у «полоні ілюзій», сформованих на засадах позитивістського права і політичної доцільності, коли адміністративний процес вивчався як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, а дослідження зосереджені на обґрунтуванні залучення до адміністративних проваджень якомога більше суспільних відносин.

На визначення поняття адміністративного процесу значний вплив здійснюють взаємопов'язані з предметом правового регулювання норми права і правові інститути, які входять до галузі права, становлять її систему. Аналіз авторських концепцій та підходів щодо визначення адміністративного процесу дає можливість дійти висновку про наявність двох форм адміністративного процесу: *управлінської* і *судової*. Ці форми неможливо ототожнювати, але на рівні проваджень вони утворюють правові інститути й складають окрему галузь адміністративного процесуального права, яка на противагу процесу (діяльності у сфері публічних відносин) як цілісна правова система існує в реальності.

**Управлінська форма** адміністративного процесу як комплексне нормативне утворення, на чому неодноразово наголошує у своєму дослідженні О. Кузьменко, об'єднує низку врегульованих нормами адміністративного процесуального права (а в окремих випадках й інших галузей права) відповідних процесуальних проваджень, із застереженням зроблених вище, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, держави і суспільства в цілому. Управлінська форма своїм змістом охоплює і юрисдикційну концепцію («вузьке» розуміння) визначення адміністративного процесу, яка висвітлюється в юридичній літературі і піддається критиці прибічниками управлінської (позитивної) концепції адміністративного процесу.

Управлінська форма процесу – це система техніко-формальних приписів і норм щодо установаження порядку здійснення конкретних процесуальних дій, у сфері як позитивного регулювання, так і застосування примусових заходів при визнанні, реалізації та захисті прав, обов'язків і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

**Судова форма** адміністративного процесу – нормативне утворення, врегульоване адміністративно-процесуальними нормами і спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів

юридичних осіб від порушень з боку органів владних повноважень або їх посадових осіб. Судова форма процесу – це теж система техніко-формальних приписів і норм щодо визначення повноважень адміністративних судів та встановлення порядку звернення до адміністративних судів, розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у адміністративних судах та здійснення адміністративного судочинства.

На перший погляд, ніби існує антагонізм між зазначеними формами процесу – не може бути поєднання юридичних явищ, які лежать у різних площинах правової дійсності – судова влада є продовженням виконавчої влади. Проте більш глибокий аналіз показує, що і в управлінській формі процесу, і в судовій формі процесу багато спільного. По-перше, вони діють, регулюють суспільні відносини у сфері публічної влади. По-друге, вони забезпечують виконання і захист прав і обов'язків громадянина, держави, суспільства в цілому. По-третє, процесуальна діяльність врегульована відповідними нормами права; має досить високу формалізацію. По-четверте, обов'язковими суб'єктами відносин є наявність державного органу чи його посадової особи. Ці спільні ознаки, завдання і мета дозволяють підкреслити, що між зазначеними формами процесу не існує антагонізму, навпаки, і управлінська, і судова форми адміністративного процесу є сукупністю процесуальних дій, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ або на виправлення та усунення управлінських недоліків і помилок.

Таким чином, **адміністративний процес** (звертаємо увагу: **процес**, а не адміністративне процесуальне право) – це вид юридичного процесу, який регламентує порядок і умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства.

**Ознаками та особливостями** адміністративного процесу є наступне:

1) однією із сторін у адміністративно-процесуальних відносинах завжди виступає орган владних повноважень, його посадова чи службова особа;

2) неслужбова сфера процесуальної діяльності, тобто адміністративно-процесуальні відносини, не пов'язані зі службовим підпорядкуванням (як це спостерігається у дисциплінарних провадженнях);

3) наявність адміністративної справи, задля розгляду і вирішення якої й здійснюється адміністративне провадження;

4) чітка регламентація повноважень органів влади в адміністративному процесі, а не віртуальна узагальненість їх діяльності щодо реалізації матеріальних норм;

5) встановлення строків розгляду адміністративної справи, тобто жорстка регламентація розгляду справи у часовому вимірі, тоді як провадження в «широкому» розумінні у часові рамки не укладені (видання нормативних актів, прийняття індивідуальних актів, діловодство тощо).

Становлення адміністративної юстиції та розвиток процесуального законодавства про адміністративне судочинство будуть сприяти появі нового погляду на адміністративний процес, і відповідно, створенню «нової» галузі процесуального права – адміністративного процесу, як правосуддя по адміністративних справах, що виникають з публічно-правових відносин. В той час, як управлінський процес повинен являти собою врегульовану адміністративними процедурними нормами діяльність органів публічного управління, що здійснюватиметься не тільки всередині публічної адміністрації, але й буде направлена на зовнішні відносини органів публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами. Зважаючи на зазначене, можна сказати, що навіть широке розуміння терміну «адміністративний процес» сьогодні не може охопити усю кількість розгляду справ у спеціалізованих –

адміністративних судах, тобто адміністративне судочинство. Тому для визначення адміністративного судочинства пропонується використовувати термін «адміністративно-судовий процес». Науковцями висловлюється точка зору про те, що в юридичній науці склалися дві концепції розуміння терміна «адміністративний процес» – судова та управлінська. При цьому обґрунтовується необхідність застосування терміну «адміністративна процедура» стосовно діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Так, **адміністративною процедурою** визначають встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації. **Адміністративний процес** пропонується визначати як урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи, з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, по-друге, фізичні та юридичні особи.

Ст. 3 КАС України визначено поняття адміністративного судочинства як діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим кодексом. Таким чином, **судовий адміністративний процес** – це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах, урегульована адміністративними процесуальними нормами. Він являє собою процесуальний порядок вирішення справ адміністративної юрисдикції адміністративними судами.

### **3.3 Судовий адміністративний процес як різновид адміністративного провадження**

Адміністративний процес являє собою системне утворення, певними і основними частинами якого є окремо взяте адміністративне провадження, що здійснюється уповноваженою особою у межах конкретної справи з метою виконання поставлених завдань. Адміністративний процес являє собою системне утворення, певними і основними частинами якого є окремо взяте адміністративне провадження, що здійснюється уповноваженою особою у межах конкретної справи з метою виконання поставлених завдань.

Особливості адміністративного процесу, що зазначені вище, зумовлюють коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ці суспільні відносини складаються із однопорядкових груп процесуальних правовідносин, утворюють різні види адміністративних проваджень, які значною мірою детермінують структуру адміністративного процесу. Розподіл адміністративного процесу на окремі провадження відбиває об'єктивну необхідність урегулювання якісно однорідних суспільних відносин за сферою їх дії, мети, кола завдань та способів їх вирішення, а також з урахуванням професійної спеціалізації процесуальної діяльності різних уповноважених суб'єктів.

Усі адміністративні провадження органічно пов'язані між собою, наділені багатьма загальними ознаками з притаманними кожному провадженню метою та колом завдань. Наприклад, мета провадження з адміністративного судочинства зовсім інша, ніж мета провадження із застосування заходів адміністративного примусу.

Кількість конкретних адміністративних проваджень, як зазначає В. Колпаков, надзвичайно велика, що зумовлено характером самого публічного управління, яке всебічно охоплює суспільне життя і різноманітністю управлінських відносин. Повний перелік проваджень



практично неможливий. Однак в юридичній літературі види, підвиди адміністративних проваджень та їх кваліфікація з певними ознаками настільки широко викладена, що в окремих випадках не має ніякого значення для юридичної практики. Насправді, чи є адміністративним провадженням дії щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів, видання індивідуальних актів; систематизації, інкорпорації та кодифікації нормативних актів; діловодство, установчі, дисциплінарні провадження тощо? Це форми управлінської діяльності, які притаманні як сфері державного управління, так і будь-якій соціальній управлінській системі. А чи можемо ми в такому разі суто державницькі форми управлінської діяльності поширювати на суспільні відносини у всіх соціальних системах? За радянських часів у науці існувала тенденція, яка збереглася і до цього часу: для підсилення предмета адміністративного права якомога більше розширити коло регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права та його процесуальним аналогом. Проте такий підхід на сьогодні нівелює соціальне призначення і адміністративного права, і адміністративного процесу, що виявляється у збільшенні надання адміністративних послуг та зменшенні втручання органів владних повноважень, їх посадових осіб у публічне і приватне життя громадян.

Адміністративним провадженням є система нормативно врегульованих якісно однорідних процесуальних дій учасників адміністративного процесу у відповідній сфері публічних відносин, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ з урахуванням професійної спеціалізації. Кожне адміністративне провадження, яке входить до адміністративного процесу, здійснюється в певній послідовності з дотриманням відповідних процедур, що встановлюються державою у вигляді системи обов'язкових правил. Послідовність здійснення процесуальних дій забезпечує рух адміністративної

справи від порушення (відкриття) до досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань. Послідовність процесуальних дій логічно визначена і створює низку окремих операцій в адміністративних провадженнях, які спрямовані на вирішення конкретних часткових завдань у справі. Такі операції прийнято називати стадіями провадження. Наприклад, стадія вирішення питання про порушення або відмову в порушенні адміністративної справи.

*Стадія провадження* – це певна частина розгляду і вирішення окремих питань в адміністративній справі з метою забезпечення просування її до розгляду по суті. Стадію юридичного процесу розглядають як динаміку відносно замкнутої сукупності закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що забезпечують логіко-функціональну послідовність досягнення кінцевого процесуального результату. Стадії провадження, в свою чергу, складаються з етапів, спрямованих на реалізацію проміжних цілей в адміністративній справі. Наприклад, на стадії з'ясування фактичних обставин здійснюється вивчення матеріалів по справі, встановлюється коло учасників адміністративного провадження, готується справа до розгляду тощо.

*Процесуальний етап* провадження – це частина стадії провадження, спрямований на вирішення окремих конкретних завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі.

*Процесуальні дії* (процедури) – це ще одна ланка або складова структури адміністративного процесу, первинна підвалина того чи іншого виду адміністративного провадження. Саме вони характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави і суспільства в цілому. Процесуальні дії (процедури) – це визначені законом обов'язкові правила, вчинення яких спрямоване

на забезпечення розгляду і вирішення адміністративної справи.

Таким чином, структура адміністративного процесу є п'ятирівневою: *процесуальні дії – процесуальні етапи – процесуальні стадії – адміністративні провадження – адміністративний процес.*

У юридичній літературі немає чітко вираженої дискусії з приводу визначення поняття **адміністративного провадження**. Більшість авторів розглядають адміністративне провадження як *нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій з вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета, чи як адміністративну процесуальну діяльність (сукупність процесуальних дій) компетентного суб'єкта, що здійснюється у межах конкретної адміністративної справи для її вирішення.* Аналогічно визначають поняття провадження і в інших процесуальних галузях права. Провадження є складовою, елементом структури адміністративного процесу, а не його видом. Процес і провадження співвідносяться як ціле і часткове. Адже провадження притаманне усім видам юридичних процесів – кримінальному, господарському тощо. Провадження щодо розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті адміністративного процесу.

Наведені дефініції **адміністративного провадження** (визначення) дозволяють виділити його **основні загальні ознаки**. До них належать: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного

рішення (акта) і звернення його до виконання. Кожна із зазначених ознак характеризується певними властивостями.

*Нормативне врегулювання процесуальних дій* означає повну і сувору регламентацію процесуальних дій, їх широку та об'ємну формалізацію. Вчинення будь-яких дій у сфері управління без певної нормативної регламентації не дає підстав вести мову про адміністративні провадження зокрема, і адміністративний процес узагалі.

*Наявність конкретної індивідуальної справи.* Виходячи із поняття адміністративного провадження (що воно здійснюється у межах конкретної адміністративної справи), слід звернути увагу на те, що саме справа передбачає вирішення чого-небудь відповідно до законодавства і є ознакою адміністративного провадження, а не вчинення будь-яких управлінських дій. В цьому зв'язку аж ніяк не можна стверджувати, що відпрацювання та прийняття нормативних та індивідуальних актів управління належить до одного із видів адміністративних проваджень, як це зазначається в юридичній літературі. Прийняття нормативних та індивідуальних актів управління не пов'язане з розглядом адміністративної справи, тобто адміністративна справа як така зовсім відсутня. Нормативне врегулювання дій щодо прийняття нормативних та індивідуальних актів теж відсутнє, не встановлені й строки прийняття нормативних актів. Окремі розрізнені вимоги до правових актів та актів управління, їх форми, змісту можна знайти у правовому полі. Але це не свідчить про те, що є відповідна система правових норм, є правові інститути, які б регулювали відносини провадження з прийняття нормативних чи індивідуальних актів управління. Крім цього, нормотворчі процеси відбуваються не тільки в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування а й на рівні законодавчих та судових органів, громадських організацій та політичних партій, на локальному рівні в

цивільно-правових, господарсько-правових та трудових відносинах тощо. Це можуть бути будь-які форми, методи, засоби управлінської діяльності, які, до речі, теж виконуються за певними правилами і у відповідній послідовності однак не належать до процесу. В практичній діяльності взагалі досить часто приймаються нормативні акти, що не відповідають Конституції і законам України і підлягають оскарженню чи скасуванню або в інстанційному (адміністративному) порядку, або судовому в порядку позовного адміністративного провадження.

*Спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні* відрізняє їх одне від одного, конкретизує, в якій саме площині має розглядатися справа, встановлює межі провадження, коло осіб, вимоги, що ставляться при розгляді справи, та відповідний порядок правового регулювання. Спільність предмета правового регулювання передбачає наявність кола однорідних відносин правової дійсності та виключення із обсягу предмета регулювання явищ, які лежать у різних площинах. Не можуть, наприклад, розглядатися дисциплінарні та атестаційні провадження для однієї категорії громадян (державних службовців) як адміністративні провадження – штучно віднесені дослідниками в частині застосування дисциплінарних стягнень до сфери адміністративних процесуальних відносин, для інших громадян (працівників підприємств, установ приватної форми власності) як дисциплінарні, що становлять сферу трудових відносин.

*Наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта* вирішення справи традиційно пов'язана з тим, що, з одного боку, в адміністративних правовідносинах виступає орган владних повноважень, його посадова особа чи суд, а з іншого – громадянин, організація, заклад, установа, державний орган тощо. Отже, адміністративні провадження може здійснювати лише уповноважена на те особа, а не власник підприємства, керівник чи інша особа у разі віднесення так званих дисциплінарних, атестаційних, нотаріальних,

контрольних, облікових та інших проваджень до адміністративного процесу.

*Об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи* означає, що процесуальні дії виникають, змінюються та припиняються лише у разі відкриття провадження у конкретній справі уповноваженою особою за ініціативою учасників, сторін процесу. А вже ознакою процесу, провадження має бути справа, яка розглядається і вирішується компетентною особою, а не діяльність (наприклад з діловодства), яку здійснюють усі суб'єкти незалежно від форм власності.

*Прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання* є обов'язковою ознакою провадження, яка символізує розгляд справи, вирішення її по суті і закінчення її провадженням. Відсутність відповідного рішення або акта вказує на незакінченість розгляду справи чи/або некомпетентність осіб, які розглядають справу. Отже, має спрацювати логіка правового регулювання суспільних відносин за системою: *матеріальне регулювання – його процесуальне забезпечення – виконання прийнятого рішення.*

Адміністративний процес можна характеризувати як таким: суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громадського порядку та конституційного ладу.

Аналіз зазначених ознак адміністративного провадження дає підстави зробити висновок, що усі провадження за формою їх здійснення можна поділити на три групи:

- 1) провадження в сфері управління;
- 2) провадження з адміністративного судочинства;
- 3) адміністративно-деліктні провадження.

*Провадження з адміністративного судочинства* – це розгляд і вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, у якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування їх

посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює функції на основі законодавства в сфері державного управління, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

До проваджень з адміністративного судочинства належать:

- а) провадження в суді першої інстанції;
- б) провадження в окремих категоріях адміністративних справ;
- в) апеляційне провадження;
- г) касаційне провадження;
- д) провадження за нововиявленими обставинами.

Судовий адміністративний процес як надзвичайно значуща для суспільства діяльність одержує чітку регламентацію за допомогою адміністративних процесуальних норм і принципів. Його не можна ототожнювати з окремою процесуальною нормою або їх групою. Він не може дорівнювати тій чи іншій окремій адміністративній процедурі. Судовий адміністративний процес – це нормативний еталон, ідеальна модель, сукупність певних ознак, методів, видів, правил і, як будь-яка ідея – принципів, що мають свою систему і структуру та інформаційно-нормативну природу.

Таким чином, доцільно визначати окремі стадії єдиного судового адміністративного провадження – адміністративного судочинства – на підставі мети, яка досягається за умови здійснення кожної стадії, а також завдань, відповідних меті.

Адміністративне судочинство визначають як процесуальну складову адміністративної юстиції в Україні. З теоретичних позицій адміністративне судочинство можна назвати як процесуальний порядок (форма) здійснення правосуддя у адміністративних справах, захисту порушених прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України випливає, що справа адміністративної юрисдикції (адміністративна

справа) – це публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

### **3.4 Стадії судового адміністративного процесу**

Важливими складовими (елементами) адміністративних проваджень і відповідно адміністративного процесу в цілому є процесуальні стадії, етапи, процесуальні дії, здійснення яких визначається логікою процесуальної діяльності. Саме вони визначають послідовність вчинення дій при вирішенні конкретних адміністративних справ.

Процесуальні дії, етапи, мають бути певним чином врегульовані адміністративними процесуальними нормами, і лише за таких умов їх можна відносити до адміністративних проваджень і адміністративного процесу в цілому. Адже більшість науковців вважають, що адміністративний процес – це врегульована нормами права діяльність повноважних органів влади, їх посадових і службових осіб. Ступінь врегулювання має бути якомога повним – тобто найбільш повне закріплення порядку здійснення тих чи інших процесуальних дій.

Категорія «стадія» є ключовою при вивченні проблем розвитку процесуальних відносин. *Процесуальна стадія* в юридичній літературі майже одностайно визнається як відносно відокремлена частина провадження, спрямована на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань.

Таким чином, *стадію адміністративного провадження* можна визначити як урегульовані нормами адміністративного процесуального права порядок і умови здійснення відносно самостійних і логічно пов'язаних процесуальних дій, спрямованих на вирішення і



розв'язання завдань певної частини конкретного адміністративного провадження. Наприклад, вирішення питання про порушення адміністративної справи.

Звісно, що стадії адміністративного провадження характеризуються колом суб'єктів, порядком виконання процесуальних дій, особливостями адміністративних процесуальних відносин, метою досягнення тощо. У більшості випадків завершення стадії оформляється процесуальним документом. Наприклад, у провадженнях з адміністративного судочинства суд постановляє ухвалу або приймає постанову.

У великій за обсягом, складній за змістом діяльності щодо здійснення адміністративного судочинства можна виділити три її частини або стадії:

- 1) розгляд і вирішення справи по суті;
- 2) перевірка законності і обґрунтованості прийнятого рішення;
- 3) звернення рішення до виконання.

Виділені стадії відносяться до усіх видів судових адміністративних проваджень, які входять до складу судового адміністративного процесу: провадження в адміністративних судах першої інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за нововиявленими обставинами. Разом з тим, *кожне з проваджень має особливості структурної побудови, які проявляються у конкретизації відповідних процесуальних дій, які систематизуються у певні стадії.*

На **першій стадії** здійснюється правосуддя, реалізується завдання адміністративного судочинства шляхом прийняття у адміністративній справі законного і обґрунтованого рішення. Процесуальним способом реалізації стадії розгляду і вирішення справи по суті є провадження в суді першої інстанції.

**Друга стадія** – перевірка законності і обґрунтованості рішення – є процесуальним засобом забезпечення законності прийняття рішення адміністративним судом першої інстанції. Мета і завдання цієї стадії реалізується чотирма процесуальними

способами: апеляційним провадженням, касаційним провадженням, провадженням за нововиявленими обставинами, переглядом судових рішень Верховним Судом України.

**Третя стадія** відправлення адміністративного судочинства пов'язана зі зверненням судового рішення до виконання. Її здійснення є гарантією реалізації рішення, прийнятого у процесі здійснення адміністративного судочинства, захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

У юридичній літературі існує дуже багато точок зору щодо кількості стадій в окремих провадженнях. Проте це не має практичного значення, важливим є те, щоб у своїй сукупності стадії відображали цілісну картину провадження та послідовність вчинення процесуальних дій. Все, що стосується конкретизації стадій, стосується наукових проблем і розв'язується науковцями відповідно до їх поглядів, з чим, безумовно, слід повністю погодитися. Водночас, з метою наукової класифікації стадій адміністративних проваджень можна віднайти спільні ознаки вчинення тих чи інших процесуальних дій в будь-якому виді проваджень, що складають процесуальні стадії.

До таких **процесуальних стадій адміністративних проваджень** та адміністративного процесу в цілому належать:

- 1) вирішення питання про відкриття адміністративної справи;
- 2) з'ясування фактичних обставин справи;
- 3) розгляд справи і винесення рішення у справі;
- 4) перегляд рішення у справі;
- 5) виконання прийнятого рішення у справі.

*Зазначені стадії носять узагальнюючий характер для усіх видів проваджень.* Тому кожна із стадій залежно від адміністративного процесуального статусу суб'єктів процесу адаптується до конкретної мети і завдань провадження, являє собою відносно самостійну і завершену частину того чи іншого адміністративного

провадження. В цьому зв'язку кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, і не виключено, що деякі стадії можуть і не повторюватися в інших видах проваджень. Наприклад, перегляд рішення у справі у більшості реєстраційно-дозвільних проваджень не відбувається, а збираються необхідні документи для реєстрації і передаються на новий розгляд.

*Кожна стадія, в свою чергу, складається з окремих етапів*, що реалізують проміжні цілі і завдання. Так, на стадії вирішення питання про порушення адміністративної справи здійснюється комплекс процесуальних дій, спрямованих на збирання та фіксацію інформації про фактичний стан справи та реальні факти. Характерною особливістю етапів є необхідність вирішення конкретного завдання провадження певним колом суб'єктів. Наприклад, в адміністративному судочинстві на стадії вирішення питання про порушення адміністративної справи суддею вирішується завдання – відкриття провадження в адміністративній справі, в ході якого суддя повинен з'ясувати, чи відповідає позовна заява вимогам, чи подана заява процесуально здатною особою, чи немає підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження та ін. (ст. 107 КАСУ).

*Процесуальний етап адміністративного провадження* – це комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань стадії провадження, що здійснюються уповноваженими на те органами, їх посадовими і службовими особами.

Узагальнена система стадій і етапів провадження може бути представлена наступним чином.

*1. Вирішення питання про відкриття адміністративної справи:*

а) збирання та фіксація інформації про фактичний стан справи та реальні факти;

б) здійснення процесуальних дій щодо забезпечення провадження у справі;

в) прийняття рішення про відкриття або відмову у відкритті порушенні адміністративної справи.

*2. З'ясування фактичних обставин у справі:*

- а) попереднє вивчення матеріалів справи;
- б) установлення кола суб'єктів (учасників) адміністративного провадження;
- в) підготовка справи до розгляду;
- г) направлення справи для розгляду за підвідомчістю (підсудністю);
- г) застосування заходів процесуального примусу.

*3. Розгляд справи і винесення рішення у справі:*

- а) здійснення юридичної оцінки зібраних матеріалів;
- б) повне та всебічне дослідження матеріалів справи;
- в) встановлення об'єктивної істини у справі;
- г) винесення рішення (прийняття постанови, ухвали) і доведення їх до відома учасників провадження.

*4. Перегляд рішення у справі:*

- а) оскарження, опротестування рішення (постанови);
- б) перевірка законності рішення;
- в) винесення відповідного рішення (постанови);
- г) доведення рішення (постанови) до відома учасників процесу.

Ця стадія носить факультативний характер і застосовується, якщо учасники провадження вважають, що адміністративна справа розглянута з порушеннями, або неправомірно прийняті рішення, або ці рішення не задовольняють учасників процесу.

*5. Виконання прийнятого рішення у справі:*

- а) звернення рішення (постанови) до виконання;
- б) безпосереднє виконання;
- в) повернення виконання.

**Процесуальні стадії** – це етапи, що складаються з певних адміністративно-процесуальних дій, які становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу. Наприклад, складання протоколу (акта) про порушення норми матеріального права; адміністративне затримання особи; особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів та ін. У кримінальному та цивільному судочинстві дії, що регулюють порядок розгляду і вирішення судових справ,

урегульовані нормами процесуального права, розглядаються відповідно як кримінально-процесуальна форма та цивільна процесуальна форма, значення якої полягає в забезпеченні умов послідовного здійснення демократичних принципів судочинства та забезпечення інтересів особи і держави. Адміністративісти чомусь замовчують існування такої процесуальної форми. Це, мабуть, пояснюється тим, що ступінь урегульованості, ступінь напруженості процедури провадження забезпечується не тільки на законодавчому рівні, а й на рівні підзаконних актів, що складає специфіку адміністративного процесу у порівнянні з кримінальним, цивільним, господарським, у яких процесуальні режими забезпечуються на законодавчому рівні.

**Процесуальна дія** – це врегульована нормами адміністративного процесуального права діяльність учасників адміністративного процесу з питань захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, розгляд і розв’язання конкретних адміністративних справ. Автори відомого в Україні підручника «Адміністративний процес» підкреслюють, що адміністративна процесуальна діяльність відображається у видах процесуальних дій, у зв’язку з чим їх доцільно класифікувати на попередні, проміжні та завершальні. До попередніх дій вони відносять, наприклад, медичний огляд на предмет наявності і ступеня алкогольного сп’яніння, до проміжних – призначення експертизи під час розгляду адміністративної справи, до завершальних – заходи щодо виконання прийнятого рішення. Важко визначити прикладне значення такої класифікації дій, проте, з точки зору теоретичного опанування проблеми, безумовно, вона має значення.

### **Контрольні питання**

Розкрийте сутність юридичного процесу.

Який зв’язок судового адміністративного процесу з адміністративним правом.

Як співвідносяться поняття «адміністративний процес» і

«судовий адміністративний процес».

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби: Постанова Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – Ст. 118.

Авер'янов В. Б. Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання / В. Б. Авер'янов // Судова апеляція. – 2007. – № 4. – С. 91–92.

Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / ОНЮА ; за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.

Адміністративне судочинство України: підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд.: О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Адміністративне судочинство : навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова та ін. ; під ред. проф. О. П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. – 232 с.

Джафарова О. В. Судовий адміністративний процес:

поняття та його структура / О. В. Джафарова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 256–261.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : навч. посібник / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177.

Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України / С. Гусаров, В. Білоус // Вісник Акад. упр. МВС. – 2008. – № 3. – С. 6–18.

Миколенко О. І. Використання дефініції «юридичний процес» в юридичній науці та законодавстві України / О. І. Миколенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2012. – № 4. – С. 4–8.

Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян / В. П. Тимошук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 195–211.

### **Тестові завдання**

**У якому варіанті неправильно вказана ознака адміністративного процесу?**

однією із сторін у адміністративно-процесуальних відносинах завжди виступає орган владних повноважень;

службова сфера процесуальної діяльності;

наявність адміністративної справи;

чітка регламентація повноважень органів влади в адміністративному процесі;

встановлення строків розгляду адміністративної справи.

**У якому варіанті відповіді дається визначення поняття судовий адміністративний процес?**

встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації;

це система взаємопов'язаних правових норм, що регулюють діяльність уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах;

урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між учасниками адміністративної справи, з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів;

система нормативно врегульованих процесуальних дій учасників адміністративного процесу у відповідній сфері публічних відносин, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ з урахуванням професійної спеціалізації;

публічно-правовий спір, у якому однією зі сторін є орган публічної влади, або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

**Яке з нижче вказаних проваджень не належить до адміністративного судочинства?**

досудове (попереднє) слідство;

провадження в суді першої інстанції;

провадження в окремих категоріях адміністративних справ;

апеляційне провадження;

провадження за нововиявленими обставинами.

**У якому варіанті відповіді вказано процесуальний спосіб перевірки законності і обґрунтованості рішення суду першої інстанції?**

апеляційне провадження;

касаційне провадження;

провадження за нововиявленими обставинами;

перегляд судових рішень Верховним Судом України;

усі відповіді правильні.



**Яка процесуальна дія здійснюється на етапі вирішення питання про відкриття адміністративної справи?**

встановлення кола суб'єктів (учасників)  
адміністративного провадження;  
встановлення об'єктивної істини у справі;  
оскарження, опротестування рішення (постанови);  
звернення рішення (постанови) до виконання;  
здійснення процесуальних дій щодо забезпечення провадження у справі.

## Розділ 4

# АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА ЯК ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

### 4.1 Поняття публічно-правового спору та його особливості

Кожен з нас періодично вступає у суспільні відносини з іншими суб'єктами: фізичними та юридичними особами, органами влади, – з метою реалізувати своє право, свободу, інтерес або й навіть обов'язок. Проте нерідко виникають ситуації, коли наші права, свободи та інтереси суперечать інтересам інших суб'єктів суспільних відносин. Виникнення та вирішення таких конфліктних (спірних) ситуацій значною мірою регулюється нормами права, – йдеться про **правовий спір**.

Однак не кожна конфліктна (спірна) ситуація переростає у правовий спір. Адже суспільні відносини можуть також регулюватися моральними, етичними чи релігійними нормами. Серед **характерних ознак саме правового спору** варто назвати: 1) правовий спір виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки); 2) правовий спір спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи; 3) реалізація інтересів однієї сторони спору, у більшості випадків, може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої; 4) юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи; 5) способи вирішення правових спорів,

встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних засобів захисту прав.

Спір – це завжди публічне обговорення проблем, які цікавлять учасників, що викликає їх бажання якомога глибше розібратися у питаннях, що обговорюються. Серед правових спорів особливе місце займають спори фізичних та юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні ними владних повноважень. Адже особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права та обов'язки особи. Спори такого типу у КАС України названо **публічно-правовими**.

Термін «публічно-правовий спір» відсутній у довідниках та енциклопедичній літературі. Серед концепцій адміністративного судочинства в жодній не відображено поняття «публічно-правового спору». Крім того, в законодавстві також відсутнє визначення такої правової категорії, і лише у нормах Кодексу адміністративного судочинства України зазначається, що **справа адміністративної юрисдикції** – це переданий на вирішення адміністративного суду **публічно-правовий спір**.

Критеріями відмежування публічно-правового спору від інших правових спорів є його суб'єктний склад та характер правовідносин з яких він. В свою чергу, участь у відносинах органу з державно-владними повноваженнями наділяє ці відносини публічно-правовим характером. Сам же спір, що виникає з таких відносин, набуває ознак публічно-правового.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що **специфіка публічно-правового спору** виявляється у його *суб'єктному складі, підставах виникнення, межах повноважень адміністративного суду*.

Що стосується *кола суб'єктів* публічно-правового спору, то його обов'язковим учасником є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні владних

управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі при виконанні делегованих повноважень. Спираючись на норми КАС України, слід зазначити, що такий суб'єкт визначено як *суб'єкт владних повноважень*. В Інформаційному листі Верховного Суду України від 26.12.2005 вказано, що необхідною і єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є виконання ним *владних управлінських функцій*, що мають здійснюватися цим суб'єктом саме в тих правовідносинах, у яких виник спір.

Таким чином, ***суб'єктами владних повноважень виступають***: Верховна Рада України як учасник внутрішньо-організаційних відносин, Верховна Рада Автономної Республіки Крим в аналогічних відносинах; Президент України в разі прийняття ним рішень управлінського характеру; Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади, їх посадові та службові особи; органи місцевого самоврядування, при прийнятті ними рішень, які спрямовані на організацію й упорядкування відносин у межах певної адміністративно-територіальної одиниці і пов'язані з організацією їх діяльності; службовці органів місцевого самоврядування; інші суб'єкти, якими можуть бути, наприклад, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, трудові колективи, органи самоорганізації населення, певні об'єднання, що не мають владних повноважень, але в публічно-правовій сфері можуть бути носіями деяких владних функцій.

Іншою стороною публічно-правового спору, можуть бути ***громадяни, організації***. З моменту введення в дію КАС України підприємства, установи і організації (юридичні особи) мають право звертатися до суду у разі порушення їх прав незаконними рішеннями, діями (бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень. Разом з тим, публічно-правовий спір може виникати і коли інший суб'єкт владних повноважень звертається до суду, тобто сторонами (і позивачем, і відповідачем) такого спору будуть орган державної влади, орган місцевого

самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі при виконанні делегованих повноважень.

**Публічно-правовий спір** є основною правовою категорією, що характеризує предмет судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства та визначає межі юрисдикції адміністративного суду. Ні в науковій літературі, ані на практиці немає єдиного підходу щодо розуміння сутності публічно-правового спору. Неоднозначність його розуміння і тлумачення ускладнює практичну діяльність щодо захисту прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин, спричинює звуження сфери прав, свобод та інтересів, що можуть захищатися адміністративними судами. У багатьох випадках важко розмежувати публічно-правові та приватноправові спори і, відповідно, правильно визначити компетентний суд, що розглядатиме конкретну справу.

Така ситуація не сприяє ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб і зумовлює необхідність детального дослідження поняття та змісту публічно-правового спору, для якого *характерні наступні ознаки*: 1) сферою виникнення спору є публічно-правові відносини; 2) сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації (суб'єкти владних повноважень); 3) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; 4) законодавчо визначені його предмет (рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів) та підстави; 5) процесуальний порядок їх розгляду та вирішення. Розглянемо перелічені ознаки детальніше.

### **1. Публічно-правовий спір виникає з публічно-правових відносин.**

Найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові

відносини. **Публічно-правові відносини** – це передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних з реалізацією публічної влади. Наприклад, *публічно-правовими* є відносини у сфері оподаткування між фізичними особами-підприємцями та органами державної податкової служби. З іншого боку, якщо та ж сама фізична особа-підприємець уклала з органом податкової служби договір підяду на виконання ремонтних робіт у приміщенні цього органу, то відносини тут уже регулюються нормами цивільного права і є *приватноправовими*.

Під **органами публічної адміністрації** розуміємо органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (наприклад, органи нотаріату, які забезпечують державну реєстрацію прав на нерухоме майно).

У публічно-правових відносинах закріплено підпорядкування особи органів публічної адміністрації. Таке підпорядкування означає, що *одна сторона* (орган) має *владні повноваження*, а інша – є *об'єктом публічно-правового впливу*. Однак треба мати на увазі, що підпорядкування у вказаних відносинах у жодному разі не може бути приводом для зловживання своїм владним становищем та повноваженнями з боку органу публічної адміністрації. Держава гарантує юридичну рівність суб'єктів публічно-правових відносин перед законом та судом. А органи публічної адміністрації повинні діяти на підставі визначених законом процедур та не виходити за межі своїх повноважень. Також передбачена відповідальність за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність з боку органу публічної адміністрації.

Водночас варто звернути увагу на те, що підпорядкування є обов'язковим не для всіх публічно-правових відносин. Існують публічно-правові відносини, у

яких сторони діють на основі співпраці, що спрямована на виконання суспільно важливих функцій та реалізацію поставлених перед ними завдань. Наприклад, публічно-правовими є відносини, що виникають при укладенні чи виконанні адміністративних договорів (державні контракти (договори); контракти з державними службовцями; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам, наприклад, охорона громадського порядку та майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо).

## **2. Сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин.**

Сторонами публічно-правового спору можуть виступати: 1) *органи публічної адміністрації*; 2) *фізичні та юридичні особи*.

Обов'язковим суб'єктом публічно-правових спорів є *орган публічної адміністрації* або ж спір виникає між двома такими органами (з цього загального правила є винятки, наприклад, спір між двома учасниками виборчого процесу, жоден з яких не має статусу органу публічної адміністрації).

У кожному випадку виникнення правового спору за участю органів публічної адміністрації необхідно з'ясувати, чи реалізовував вказаний орган владні управлінські функції у правовідносинах, що передували виникненню спору. Також треба підкреслити, що владні управлінські функції орган публічної адміністрації повинен виконувати саме у тих правовідносинах, у яких виник спір.

Владні управлінські функції, що виконуються на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень – це будь-які владні повноваження у рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, які не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Можна виділити такі *групи владних управлінських функцій*: 1) вироблення (формування) політики (правове регулювання);

2) надання адміністративних послуг; 3) нагляд і контроль. Коротко зупинимось на вказаних групах владних управлінських функцій.

1) *Вироблення (формування) політики* спрямоване на правове вирішення проблем, що виникають у процесі суспільного життя. Наслідком такої діяльності органів публічної адміністрації є правове регулювання, що полягає у прийнятті підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, місцева рада розробляє та приймає правила забудови відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2) *Процедури з надання адміністративних послуг* покликані забезпечити реалізацію прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Адміністративні послуги можуть надаватись шляхом видання акта уповноваженого органу, що встановлює конкретні права та обов'язки фізичної чи юридичної особи, або в іншій формі, передбаченій законом. Адміністративними, зокрема, є такі послуги: 1) видача дозволів; реєстрація; 2) соціальні послуги; 3) легалізація актів, нострифікація дипломів тощо.

3) При здійсненні останньої групи владних управлінських функцій – *нагляду і контролю* – орган публічної адміністрації втручається у реалізацію прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Наприклад, Державна санітарно-епідеміологічна служба перевіряє відповідність санітарним нормам продуктів харчування, що виготовлені на конкретному підприємстві.

Підсумовуючи, зазначимо, що важливою характеристикою публічно-правових спорів є особливий суб'єктний склад. Проте таку характеристику не можна застосовувати без врахування інших ознак. Тобто, між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та органами публічної адміністрації, з іншого, можуть виникати як публічно-правові, так і приватноправові спори. Для розмежування їх послуговуються іншими ознаками та критеріями.



### ***3. Сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу.***

Основним критерієм, який визначає сферу публічно-правових відносин, а отже і сферу виникнення публічно-правових спорів, є **публічний інтерес**. У загальних рисах публічний інтерес можна визначити як необхідність забезпечити блага, які мають важливе значення для суспільства чи територіальної громади.

Зокрема, публічний інтерес може полягати у створенні кращих умов для фізичних та юридичних осіб з метою реалізації їх прав та обов'язків. До прикладу, забороняючи будівництво підприємства, що негативно впливатиме на стан навколишнього природного середовища, орган публічної адміністрації повинен створити умови для повноцінної реалізації конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля усім мешканцям відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, зміст публічного інтересу проявляється у забезпеченні прав, свобод й інтересів фізичних і юридичних осіб та виконанні обов'язків контролю з боку публічної адміністрації за дотриманням цих прав.

**Публічні інтереси** – це своєрідні загальні інтереси, сукупність особистих, громадських, національних інтересів, без задоволення яких неможливо реалізувати приватні інтереси (виникають під час здійснення суб'єктами владних повноважень управлінських функцій щодо приватизації державного майна, отриманні державного (комунального) майна у власність чи користування, відведенні земельних ділянок та їх вилученні тощо). Інтерес приватного суб'єкта існує самостійно, може бути реалізований його носієм на власний розсуд.

***4. Законодавчо визначені його предмет (рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів) та підстави.***

Проблематика визначення *предмета* публічно-правового спору є актуальною не тільки з огляду на необхідність більш глибокого дослідження сутності публічно-правового спору, а й має чітку практичну «місію». Визначення предмета правового спору може служити одним із чинників, які сприятимуть розмежуванню публічно-правових та приватноправових спорів, та окресленню меж юрисдикції адміністративного суду.

Найчастіше публічно-правовий спір виникає стосовно рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, якими порушено права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб. *Рішення* органу публічної адміністрації можуть бути видані у формі нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії. *Нормативно-правові акти* – це рішення, дію яких поширено на невизначене коло осіб і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб. *Правові акти індивідуальної дії* – рішення, дію яких поширено на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації, і є актом одноразового застосування норм права.

*Дії* органу публічної адміністрації розглядають як його активну поведінку, що може мати вплив на права, свободи, інтереси фізичних чи юридичних осіб.

*Бездіяльність* органу публічної адміністрації – це пасивна поведінка, яка може мати вплив на реалізацію прав, свобод та інтересів фізичної чи юридичної особи. Як приклади можна назвати такі види протиправної бездіяльності органу публічної адміністрації: неприйняття рішення за заявою особи чи неприпустиме зволікання з прийняттям такого рішення, не реагування на звернення громадянина, не оприлюднення нормативно-правового акта.

Таким чином, під **предметом публічно-правового** спору необхідно розуміти рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори. У випадках прямо передбачених КАС України, а також іншими законами України, предметом публічно-

правового спору можуть бути дії чи бездіяльність фізичних, юридичних осіб.

Відповідно до п. 3 ст. 2 КАС України *рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації мають бути прийняті (вчинені):* 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України; 2) з використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

*Підставами* публічно-правового спору є сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Отже, особа, у разі оскарження рішення, дії чи бездіяльності органу публічної адміністрації до суду у позовній заяві має право посилатись на порушення вказаним суб'єктом будь-якої з перелічених вимог. І навіть, якщо фізична чи юридична особа цього не зробила, суд під час розгляду вказаного виду спорів повинен перевіряти відповідність рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації всім зазначеним вимогам.

### **5. Процесуальний порядок їх розгляду та вирішення.**

Ч. 2 ст. 162 КАС України «Повноваження суду при вирішенні справи» визначені способи забезпечення судом дотримання й захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних

повноважень у разі задоволення адміністративного позову повністю або частково.

Зокрема вказаною процесуальною нормою визначено вісім таких способів, які при їхній реалізації судом знаходять своє відображення в *резолютивних частинах* відповідних *судових рішень* (постанов): 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності й про скасування або визнання не чинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

При цьому, згідно з ч.3 цієї статті, *суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання й захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.*

Усі вказані ознаки дають можливість відмежовувати публічно-правові спори від приватноправових. За критерієм предмету спору, публічно-правовими є спори, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації (наприклад, відмова у видачі ліцензії суб'єкту підприємницької діяльності) або іншого суб'єкта публічно-правових відносин (наприклад, дії кандидата у народні депутати у процесі здійснення ним передвиборної агітації). У приватноправових спорах предмет вимоги зумовлений зацікавленістю особи в отриманні певного

матеріального чи нематеріального блага, наприклад, у поверненні майна з чужого незаконного володіння.

З'ясовуючи питання про наявність чи відсутність публічно-правового спору за критерієм суб'єктного складу, необхідно брати до уваги *правовий статус суб'єктів* спору у відносинах, що передували виникненню правового спору. Якщо у відносинах, з яких виник спір, орган публічної адміністрації уповноважений вирішувати питання про права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, то такий спір є публічно-правовим. Наприклад, Управління пенсійного фонду вирішує питання про призначення та перерахунок пенсій фізичним особам, тобто вирішує питання про їх права та обов'язки. Спори, що виникатимуть із вказаних правовідносин, будуть стосуватися неправомірності рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації з приводу призначення чи перерахунку пенсії особі і належать до публічно-правових. З іншого боку, Управління пенсійного фонду для забезпечення основної діяльності може здійснювати за купівлю товарів, робіт чи послуг. У таких правовідносинах відсутні владні управлінські дії цього органу публічної адміністрації, що виступає юридично рівною стороною у договорі. Тому і спори, що виникають з таких правовідносин, є приватноправовими.

**Публічно-правовий спір**, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства – це спір, який виник за участю суб'єкта владних повноважень з приводу здійснення ним своєї компетенції для досягнення публічного (державного, суспільного чи територіального), а не приватного інтересу.

## 4.2 Структура публічно-правового спору

Визначення структури публічно-правового спору є важливим і для науки, оскільки дає змогу глибше пізнати сутність цього правового явища, і для практики. Окрім того, елементи публічно-правового спору визначають структуру позову як процесуального засобу захисту особою свого порушеного права. Елементи публічно-правового спору не є тотожні елементам адміністративного позову, хоч і великою мірою визначають його зміст.

Якщо керуватися загальнотеоретичним розумінням правовідносин, **публічно-правовими відносинами** необхідно визнавати суспільні відносини, які врегульовані нормами публічних галузей права, та які виражаються у взаємних правах та обов'язках суб'єктів права.

Публічно-правові відносини є особливою формою взаємозв'язків між його учасниками та наділені особливим соціальним призначенням. Йдеться про те, що основним соціальним призначенням публічно-правових відносин є забезпечення пріоритету прав людини. Саме таке розуміння публічно-правових відносин має стати визначальним у правовій науці та практиці.

У теорії права традиційно до **елементів правовідносин** відносять: *суб'єкти, об'єкти і зміст*. Власне специфіка функціонування правових відносин у публічній сфері зумовлює певні особливі риси кожного з елементів зазначених правовідносин.

Перелік *суб'єктів* публічно-правових відносин є досить широким та неоднорідним. З огляду на це, усіх суб'єктів публічно-правових відносин умовно можна поділити на два основних види: владних та некладних. До *владних суб'єктів* публічно-правових відносин належать органи публічної адміністрації, їх посадові чи службові особи.

Під **органами публічної адміністрації** необхідно розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого

самоврядування та інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (наприклад, комунальні підприємства «Бюро технічної інвентаризації», що забезпечують державну реєстрацію прав на нерухомість).

До суб'єктів публічно-правових відносин, що *не наділені владними повноваженнями* відносяться фізичні, юридичні особи, колективні утворення, що не є юридичними особами (наприклад, ініціативна група референдуму, загальні збори громадян за місцем проживання).

За критерієм суб'єктного складу публічно-правові відносини можна поділити на: публічно-правові відносини між органами публічної адміністрації, публічно-правові відносини між органом публічної адміністрації та фізичними, юридичними особами. Наприклад, відносини *між органами публічної адміністрації* носять найбільш чітко виражений публічно-правовий характер, можуть виникати, зокрема, з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, з приводу реалізації делегованих повноважень, щодо укладення адміністративних договорів, тощо. Публічно-правові відносини *між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами* виникають, наприклад, при надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації.

**Об'єктом** більшості публічно-правових відносин є певні особисті чи соціальні блага, які слугують основною мотивацією для вступу суб'єкта у правовідносини. Зокрема, об'єктом публічно-правових відносин можуть бути: певні дії уповноваженого суб'єкта (реалізація чи захист права особи, здійснення публічної влади, вирішення питань місцевого значення), дії зобов'язаного суб'єкта (одержання ліцензії на той чи інший вид діяльності, дотримання умов надзвичайного стану, сплата податків тощо), майнові блага (податкові

надходження, соціальні виплати, субвенції, дотації, субсидії).

У публічних правовідносинах наявна *об'єктна множинність*, яка полягає у тому, що можливість існування – об'єкти, які є безпосередньою метою вступу суб'єктів права до конкретних правовідносин, серед них можна виокремити: поведінку учасників правовідносин, яка проявляється в активних діях щодо захисту та реалізації суб'єктивних прав і свобод; здійснення публічної влади, вирішення питань місцевого значення та відповідні публічно-владні та правозахисні результати. *Пасивні* (другорядні) – об'єкти, які опосередковують головну мету вступу суб'єктів права до конкретних правовідносин, серед них: речі, майнові та немайнові блага.

Поділ об'єктів публічно-правових відносин на активні та пасивні відображає їх специфічну сутність. Наприклад, розглянемо таку ситуацію. Особа вступає у публічні правовідносини для того, щоб отримати земельну ділянку, яка може бути їй надана за рішенням органу публічної адміністрації. З погляду цієї особи основною мотивацією щодо вступу в такі правовідносини для неї є отримання майнового блага – земельної ділянки. Але, вступаючи у публічні правовідносини, така особа потребує від органу публічної адміністрації певної поведінки – прийняття відповідного рішення. Орган публічної адміністрації зобов'язаний у цих публічних правовідносинах забезпечити реалізацію права особи на отримання цієї ділянки, якщо для цього існують правові підстави. Також він може відмовити особі в реалізації зазначеного права, але за умови існування для цього підстав, передбачених нормою права. Отож, орган публічної адміністрації не лише забезпечує право особи, але й реалізує публічний інтерес. Досліджуючи об'єкт цих правовідносин, доходимо висновку, що первинним об'єктом цих правовідносин є певна поведінка зобов'язаного суб'єкта щодо забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, реалізації публічної



влади, вторинним – майнове благо. Отож, у публічно-правових відносинах може бути наявним кілька об'єктів.

**Зміст правовідносин** становлять *взаємні права та обов'язки сторін, які вони реалізують у публічній сфері*. Треба зазначити, що сьогодні значна частина науковців підтримує погляд, відповідно до якого у публічній сфері реалізуються не лише суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси, а також приватноправові. Особливою ознакою прав та обов'язків сторін публічно-правових відносин є їх чітка нормативна визначеність. Йдеться про те, що у більшості випадків права та обов'язки сторін публічно-правових відносин, окреслені нормативно-правовими актами, можуть виникати на їх основі та здійснюватись лише у той спосіб, який прямо зазначений нормою права.

Значна частина прав та обов'язків органів публічної адміністрації у публічних правовідносинах виникає унаслідок взяття державою чи територіальною громадою на себе зобов'язань щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб. Зміст публічно-правових відносин потрібно розглядати крізь призму визначальної ролі принципу *«дозволено лише те, що передбачено законом»*. Зокрема, у ст. 19 Конституції України зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Отож, органи публічної адміністрації, реалізуючи у публічно-правових відносинах свої права та обов'язки, зобов'язані діяти лише у спосіб, передбачений чинним законодавством України та в межах своїх повноважень. У цьому контексті заслуговує на увагу проблема реалізації органом публічної адміністрації *дискреційних повноважень*. Дискреційні повноваження як встановлене право вибору варіанта поведінки (рішення) або наслідку правової норми найяскравіше проявляються через так званий вільний, або адміністративний, розсуд.

Використання адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації не означає, що

такий орган не пов'язаний вимогами норм права щодо основної мети, цілей та завдань такої діяльності, і може приймати рішення на власний розсуд. Нормою права чітко визначені межі адміністративного розсуду, з урахуванням необхідності забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб. Отож, навіть у тих випадках, коли законодавець наділяє орган публічної адміністрації певною свободою в прийнятті рішень, орган у межах цієї свободи є пов'язаним загальнообов'язковим правом, всіма закріпленими у ньому принципами і цінностями.

*Структурні елементи публічно-правового спору:* суб'єкти, предмет та підстави. *Суб'єктами* публічно-правового спору, за загальним правилом, є сторони публічно-правових відносин, з яких виник спір, можуть бути й особи, які вважають, що суб'єкт владних повноважень порушив їхні права, свободи, інтереси, незалежно від того, чи були вони самі стороною визначених публічно-правових відносин. Суб'єкти публічно-правового спору поділяються на дві групи: перша – фізичні, юридичні особи; друга – суб'єкти владних повноважень.

Порушення прав, свобод та інтересів у таких спорах мають виходити тільки від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень – відповідно до п. 7 ст. 3 КАС України – *суб'єктом владних повноважень*, якими, «можуть бути не лише органи, їхні посадові чи службові особи, а й підприємства, установи та організації і навіть фізичні особи, якщо їм делеговано певні владні управлінські повноваження».

Для того, щоб окреслити коло суб'єктів владних повноважень, необхідно звернути увагу на те, що КАС України визначає таких суб'єктів лише у випадку виконання ними не владних, а управлінських функцій. Зміст управлінської функції вужчий за владну і дійсно передбачає той вплив, який визначений правовою

позицією Верховного Суду України в інформаційному листі від 26.10.2005 № 3.2–2005. Але такий вплив має організаційний зміст і пов'язаний із упорядкуванням, організацією певних відносин за допомогою владних повноважень.

Аналізуючи порушене питання, Верховний Суд України у своїй судовій практиці конкретизував положення п. 1 ст. 3 КАС України, відповідно до якої справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) – публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, визначивши що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта і якщо суб'єкт владних повноважень у спірних відносинах не здійснює владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не повинен вирішуватися адміністративним судом. Отже, згідно з практикою Верховного Суду України головним визначальним критерієм у розумінні терміну «справа адміністративної юрисдикції» є здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських (владних) функцій.

Принципово важливим для правильного розкриття поняття «суб'єкт владних повноважень» є визначення характерних ознак цих суб'єктів та закономірностей їх функціонування. *По-перше*, відповідний суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом державно-владних (управлінських) повноважень. *По-друге*, ці повноваження реалізуються у зв'язку із: 1) необхідністю

сприяння здійсненню та захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; 2) практичним виконанням завдань та функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. *По-третє*, така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь у яких бере значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. *По-четверте*, державно-владні (управлінські) повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними. *По-п'яте*, суб'єкт владних повноважень характеризується належністю до конкретного державного або громадського інституту. *По-шосте*, суб'єкт владних повноважень характеризується певною внутрішньою організацією, тобто перебувають у внутрішніх та зовнішніх правовідносинах, здійснюючи відповідні повноваження.

Узагальнення поняття «суб'єкт владних повноважень», закріпленого в КАС України дає можливість виокремити наступні структурні одиниці даного поняття та коротко розкрити їхній зміст. *Суб'єктом владних повноважень є*: 1) орган державної влади; 2) орган місцевого самоврядування; 3) посадова особа органу державної влади та місцевого самоврядування; 4) службова особа органу державної влади та місцевого самоврядування; 5) інший суб'єкт. Загальною рисою, яка є спільною для всього вищевикладеного є те, що дані суб'єкти є суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

*Посадовими особами*, відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Законом України «Про службу в органах

місцевого самоврядування» (ч. 1 ст. 2) визначено, що *посадовою особою місцевого самоврядування* є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Таким чином, визначальним критерієм належності до категорії посадових осіб є здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, результатом здійснення яких може бути як вчинення певних дій, так і бездіяльність.

*Службова особа* постійно чи тимчасово здійснює функції представника органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, або займає у цих органах посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків і не відносяться до керівників, заступників керівника органу влади чи місцевого самоврядування.

У законодавстві України та діловій практиці термін «службова особа» досить часто ідентифікується з терміном «посадова особа». Однак, термін «службова особа» є ширшим за своїм змістом і визначається характером службової діяльності особи. Службова особа – учасник адміністративно-правових відносин, на відміну від посадової особи, яка є учасником службово-трудових відносин.

***Інші суб'єкти як суб'єкти владних повноважень.*** Суб'єктом владних повноважень слід вважати інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону тощо.

***Предметом*** публічно-правового спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори.

***Предмет оскарження.*** Суб'єкт владних повноважень при здійсненні владних управлінських функцій на основі

законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, приймають рішення, здійснюють дії чи бездіяльність. Предметом оскарження до адміністративного суду можуть бути *рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень*.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які *нормативні чи індивідуальні правові акти* суб'єктів владних повноважень з мотивів їх незаконності чи невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли щодо таких актів Конституцією чи законами України передбачено інший порядок судового провадження.

До *нормативно-правових актів* відносяться рішення суб'єктів владних повноважень, дія яких поширюється на невизначене коло фізичних чи юридичних осіб і які призначені для неодноразового застосування. До таких нормативно-правових актів відносяться – постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради АР Крим, акти міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, місцевих державних адміністрацій (голова місцевої державної адміністрації видає *розпорядження*, а керівники структурних підрозділів – *накази*), органів місцевого самоврядування (місцеві ради і виконкоми місцевих рад приймають *рішення*, місцеві голови видають *розпорядження*) чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України або її частину, а також на невизначене коло осіб.

До *правових актів індивідуальної дії* відносяться рішення суб'єкта владних повноважень, які поширюються на конкретних фізичних чи юридичних осіб і є актом одноразового застосування норм права. Такими актами можуть бути рішення щодо проходження публічної служби (прийняття на роботу, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення з посади), призначення пенсії, рішення податкових органів тощо, а

також рішення органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, їхньої посадової чи службової особи, якими порушуються права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Суб'єкт владних повноважень, здійснюючи владні повноваження, своїми діями може впливати на права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб. Його активна поведінка (*дія*) або пасивна (*бездіяльність*) може впливати на реалізацію прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, а отже, може бути оскаржена в порядку адміністративного судочинства.

**Дії суб'єкта владних повноважень** характеризуються такими ознаками: 1) є активною формою поведінки суб'єкта владних повноважень; 2) впливають із публічно-владних повноважень такого суб'єкта; 3) мають юридично значущий характер; 4) впливають на права, свободи й інтереси інших осіб.

**Ознаки бездіяльності суб'єкта владних повноважень:** 1) суб'єкт владних повноважень уникає дій, не ухвалює жодних рішень, які він мав змогу та зобов'язаний був ухвалити, відповідно до покладених на нього владних повноважень; 2) обов'язок вчинити дію передбачено законом, а також визначено професійними обов'язками, принципами публічної служби, правилами етики публічних службовців; 3) впливає на права, свободи й інтереси інших осіб.

При розгляді справ щодо оскарження діянь (рішень, дій чи бездіяльності) суб'єктів владних повноважень необхідно з'ясувати деякі питання, зокрема: *чи були ті чи інші рішення, дії чи бездіяльність прийняті (вчинені) при здійсненні владних управлінських функцій.*

**До владних управлінських функцій** суб'єктів владних повноважень необхідно віднести: прийняття нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії, здійснення дій чи бездіяльність у сфері регулювання публічно-правових відносин, надання адміністративних послуг, здійснення контролю. Владні управлінські функції

насамперед притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Владні управлінські функції може здійснювати і Верховна Рада України при прийнятті постанов щодо встановлення, зміни меж районів і міст, погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель тощо. До владних управлінських функцій відносяться функції, які здійснюються Президентом України (крім політичних), органами прокуратури, судами (у випадках здійснення повноважень поза межами процесу), а також органами влади Автономної Республіки Крим.

Суб'єкт владних повноважень може *делегувати частину своїх повноважень іншому суб'єкту владних повноважень* на підставі закону, який надає таке право. На виконання делегованих повноважень суб'єкт владних повноважень приймає рішення або вчиняє відповідні дії, які контролюються суб'єктом владних повноважень, що делегував такі повноваження. Конституція (ст. 138) передбачає делегування законами України повноважень АР Крим, а також делегування повноважень районними чи обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 118, 119 Конституції). Ст. 44 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України від 23.12.1998, встановлено, що органам місцевого самоврядування може делегуватися виконання окремих повноважень АР Крим погодженими рішеннями Верховної Ради АР Крим та органами місцевого самоврядування.

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено виконання органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, а окремі свої повноваження вони можуть делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

При розгляді адміністративних справ суди повинні з'ясувати, чи відповідають рішення, прийняті суб'єктом владних повноважень, а також дії, вчинені суб'єктом владних повноважень на виконання делегованих



повноважень, чинному законодавству. При цьому, делегування повноважень можливе на визначений термін або без зазначення строку. Із закінченням строку, на який делегувалися повноваження, автоматично втрачають силу рішення про делегування цих повноважень. *Делеговані повноваження можуть бути відкликані суб'єктом владних повноважень, який їх делегував.* Ці обставини підлягають перевірці судами при розгляді адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій суб'єкта владних повноважень на виконання делегованих повноважень.

**Підставами** публічно-правового спору є сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Для виникнення правового спору та вирішення його юридичними засобами необхідними є такі **передумови**: 1) наявність суперечностей між суб'єктами суспільних відносин щодо реалізації їх прав, свобод, інтересів та здійснення обов'язків; 2) наявність норм права, що встановлюють можливість особи звернутися до уповноважених законом органів або застосувати інші способи його вирішення; 3) наявність механізму реалізації права особи на захист.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

*Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:* 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому

числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (ч. 2 ст. 17 КАСУ).

*Вичерпний перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено в ч. 3 ст. 17 КАС України, а саме справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.*

### **4.3 Класифікація публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративного суду**

Класифікаційна характеристика видів публічно-правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративного суду, має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На її основі визначається спеціалізація суддів адміністративних судів з розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів з надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо.

Публічно-правові спори, які належать до юрисдикції адміністративного суду, можна класифікувати за такими

критеріями: **предмет оскарження; вид суб'єкта владних повноважень** – сторони судового процесу; вид суб'єкта владних повноважень – учасника спору; **зміст публічно-правових відносин**, з яких виник спір.

Зокрема, **за предметом оскарження** всі публічно-правові спори поділяються на: 1) пов'язані з оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень; 2) пов'язані з оскарженням дій суб'єктів владних повноважень; 3) пов'язані з оскарженням бездіяльності суб'єктів владних повноважень; 4) предметом яких є адміністративні договори.

Своєю чергою, **публічно-правові спори щодо оскарження рішень** суб'єкта владних повноважень можуть поділятися на: 1) публічно-правові спори, пов'язані з оскарженням нормативно-правових актів; 2) публічно-правові спори, пов'язані з оскарженням індивідуальних актів.

**За змістом публічно-правових відносин**, з яких виник спір: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції; 4) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 5) спори з приводу усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання тощо.

#### 4.4 Поняття та ознаки адміністративно-правової справи

Виділення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві зумовлене необхідністю чітко визначити сферу юрисдикції адміністративних судів.

КАС України визначає *завдання адміністративного судочинства*, яке спрямовано на 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду *адміністративних справ*. Разом із цим, загальним предметом юрисдикції адміністративного суду є розгляд справ адміністративної юрисдикції або адміністративних справ. Конкретизуючи зазначену вище правову категорію, слід указати, що адміністративна справа – це багатогаспектне поняття.

У юридичній літературі *справи адміністративної юрисдикції* визначають як справи, виникнення яких передбачає наявність спору у сфері публічно-правових відносин, розгляд і вирішення якого може здійснюватися органами виконавчої влади або судами, а також органами місцевого самоврядування на основі матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, враховуючи при цьому положення деяких інших галузей права (екологічного, земельного, фінансового тощо).

Узагалі поняття «справа» має багато значень, наприклад: *адміністративний або судовий розгляд будь-якого спірного факту, події, протиправної дії*; або *відповідним чином сформована папка (тека) з документами стосовно певного факту, події, питання, особи*.

Ст. 3 КАС України дає визначення терміну «справа адміністративної юрисдикції» (адміністративна справа) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Виходячи з вищевикладеного, можна зазначити, що *законодавець у нормах КАС України визначає адміністративну справу через категорію «публічно-правовий спір».*

У інформаційному листі Верховного Суду України від 26.12.2005 визначено поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. У випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАС України ознак справи адміністративної юрисдикції, і, відповідно, не повинен вирішуватися адміністративним судом.

Виходячи з вищевикладеного, можемо виділити такі **ознаки адміністративної справи**: 1) вона є публічно-правовим спором; 2) хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень; 3) така справа вирішується адміністративним судом.

*Щодо першої ознаки*, то поняття «адміністративна справа» визначається через категорію публічно-правовий спір, однак зазначене поняття включає у свій зміст спори, що виникають з адміністративно-правових відносин (тобто адміністративно-правові спори). Адміністративно-правовий спір можна визначити як *конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій* і може вирішуватися як у судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник. Слід наголосити на тому, що адміністративно-правові спори характеризуються розглядом як в адміністративному, так і в судовому порядку, однак для публічно-правового спору, що входить до правової категорії «адміністративна справа», визначальною рисою є його розгляд виключно в судовому порядку.

*Щодо другої ознаки*, де однією зі сторін є суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, то слід зауважити, що в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України зазначено, що однією зі сторін публічно-правового спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У п. 7 цієї ж самої статті говориться, що стороною публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, яким слід вважати орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу або іншого суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Цілком очевидно, що поняття «орган державної влади» є ширшим, ніж поняття «орган виконавчої влади». Така суттєва невідповідність термінології законодавця при визначенні суб'єкта публічно-

правового спору може негативно вплинути на якість адміністративного судочинства.

*Щодо третьої ознаки*, то законодавець наводить чіткий перелік справ, на які поширюється юрисдикції адміністративних судів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 КАС України, це: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Характер суб'єктивного права, яке порушене, для адміністративної юрисдикції не має жодного значення – важливо лише те, що права (публічні чи цивільні) порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто при здійсненні ними своїх повноважень. Таким чином, визначальним критерієм віднесення справи до справ адміністративної юрисдикції є те, що стороною у справі є суб'єкт владних повноважень та виконання ним у спірних відносинах управлінських функцій. При цьому слід ураховувати вимоги ч. 2 ст. 4 КАС України, за змістом якої до юрисдикції адміністративних судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

До вищезазначеного слід додати, що адміністративна справа є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, де одна сторона адміністративно-правових відносин, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у сферу

реалізації суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але *не більше місяця* з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено в КАС України. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але *не більше 20-ти днів* з дня відкриття провадження у справі. Судовий розгляд адміністративної справи здійснюється в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження.

Варто наголосити, 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.

#### **4.5 Механізм розв'язання адміністративно-правових спорів**

Інститут адміністративної юстиції можна розглядати як юридичну форму вирішення конфліктів, що виникають у зв'язку з правовою оцінкою законності актів і дій органів публічної влади. *Юридичним фактом*, який зумовлює появу первинних позитивних адміністративно-правових відносин між громадянином і суб'єктом владних повноважень є звернення громадянина щодо задоволення свого суб'єктивного права. У випадку, коли виникають перешкоди реалізації цих можливостей (суб'єктивних прав) або створюється ситуація, яка унеможлиблює здійснення права,



адміністративно-правові відносини набувають конфліктного характеру.

Ситуацію, яка пов'язана з протистоянням суб'єктів права у зв'язку із застосуванням, порушенням або тлумаченням правових норм в правовій літературі називають **юридичним конфліктом**. Особливість цього конфлікту полягає в тому, що він пов'язаний із реалізацією або порушенням норм права і відповідно, з виникненням, зміною або припиненням правовідносин між фізичними і юридичними особами. Такі відносини регулюються різними галузями права (конституційним, трудовим, фінансовим).

**Адміністративно-правовий конфлікт** можна розглядати як різновид юридичного конфлікту, специфіка якого обумовлена характером правовідносин, які виникають у сфері функціонування виконавчої влади, наприклад, при порушенні органом виконавчої влади прав і свобод громадян (юридичних осіб). Така конфліктна ситуація нерозривно пов'язана зі спором про адміністративне право. Таким спорам властивий адміністративно-правовий характер, особливе становище його суб'єктів (учасників), особливий порядок вирішення, а також специфічні засоби і способи захисту їхніх інтересів.

**Адміністративно-правовий конфлікт** переростає в **адміністративно-правовий спір** тоді, коли громадянин (юридична особа) усвідомлює, що зовнішня поведінка суб'єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів. Таке усвідомлення спонукає особу подати **офіційне звернення** (адміністративний позов) до **адміністративного суду**, який уповноважений вирішити такий спір, втрутитись у протистояння правових позицій.

Дослідники природи адміністративно-правового спору вважають, що між останнім поняттям і поняттям «адміністративно-правовий конфлікт» існує різниця. *Спір* за своєю природою завжди є *конфліктом*, протистоянням

мотивів, інтересів, позицій, а *конфлікт не завжди є спором*. Конфлікт розглядають як початковий етап, передумову спору, але конфлікт може перерости в спір. Тобто, правовий спір це гостріша, розвиненіша форма правового конфлікту, для вирішення якого необхідним є звернення до третьої сторони, яка виконує роль арбітра.

*Суд порушить справу з метою* усунути перешкоди і захистити суб'єктивні права і охоронювані законом інтереси. Оскаржуючи до адміністративного суду рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, громадянин (юридична особа) заявляє про свою незгоду з їх діями, вимагає визнати їхніми незаконними. Своєю чергою суб'єкт владних повноважень вправі доказувати обґрунтованість своїх дій і безпідставність вимог громадянина (юридичної особи). Перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень здійснюється адміністративним судом в процесі адміністративного судочинства, тобто шляхом розгляду і вирішення адміністративної справи (публічно-правового спору) між громадянином (юридичною особою) і суб'єктом владних повноважень, які виступають як сторони з протилежними юридичними інтересами (ст.ст. 2, 3 КАСУ).

Отже, суд під час розгляду адміністративно-правових спорів стикається з двома вимогами з того ж самого правового питання, які взаємно унеможливають одна одну. Обов'язком суду є визначити законність вимоги тієї чи іншої сторони. Для цього потрібно всебічно і об'єктивно дослідити всі докази по справі, оцінити їх і оцінку викласти у вигляді постанови. *Вирішення адміністративно-правового спору* – це спосіб судової перевірки законності і обґрунтованості рішень суб'єктів владних повноважень.

***Критерії оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.***

На сьогодні процедура прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень чинним законодавством не визначена, а

тому існує небезпека їх втручання при здійсненні ними цих повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб. До прийняття відповідного закону щодо регулювання адміністративних процедур критерії оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень викладені в ч.3 ст.2 КАС України. Саме ці критерії дають можливість фізичній чи юридичній особі сформулювати уявлення про правову природу рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а судам перевіряти та оцінювати їх при прийнятті своїх рішень.

Для оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди повинні перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони:

*– на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.* Цей критерій ґрунтується на ст.19 Конституції України, яка передбачає обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Виходячи із цих положень закону, суб'єкти владних повноважень повинні бути утворені відповідно до чинного законодавства і діяти на виконання закону, приймати рішення, вчиняти дії у межах своїх повноважень, а також і таких, які не передбачені законом, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації своїх функцій з дотриманням встановленої законом процедури прийняття рішення;

*– з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Рішення, дія суб'єкта владних повноважень повинні бути спрямовані на досягнення належної мети. З'ясування мети повноваження та цілей закону можливе через ознайомлення із пояснювальною запискою до відповідного законопроекту та стенограмою його обговорення. Якщо рішення прийнято в межах повноважень, але для досягнення результатів, які не відповідають повноваженням суб'єкта владних

повноважень, таке рішення повинно бути визнано протиправним;

*- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії).* Суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішення чи вчиненні дій враховує ті обставини, на які вказує закон, а також враховує ті обставини, що мають значення у конкретній ситуації, уникаючи прийняття невмотивованих рішень, дій;

*- безсторонньо (неупереджено).* Приймаючи рішення, вчиняючи дії, суб'єкт владних повноважень повинен робити це як незаінтересована сторона, поводитися

неупереджено, діяти, виходячи із завдань, визначених законом;

*- добросовісно.* При реалізації владних повноважень суб'єкт владних повноважень повинен діяти добросовісно для досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, без корисливих прагнень досягти вигод чи переваг в результаті прийняття рішень та вчинення дій;

*- розсудливо.* Дія суб'єкта владних повноважень розсудлива тоді, коли вона відповідає здоровому глузду та обов'язкам, покладеним на нього законом, а також загальноприйнятим моральним стандартам;

*- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації.* Відповідно до цього критерію суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішень, дій повинен забезпечити рівне ставлення до осіб під час прийняття рішення або вчинення дії за однакових обставин;

*- пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).* Дотримання цього критерію суб'єктами владних повноважень особливо важливо при прийнятті рішень або вжитті заходів, які матимуть вплив на права, свободи та інтереси особи,

маючи на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення;

*- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.* Суб'єкт владних повноважень, приймаючи рішення або дії, які впливають на права, свободи та інтереси особи, здійснює ці повноваження гласно із забезпеченням доступу до інформації особі, стосовно якої прийнято рішення чи здійснено дії про надання адміністративних послуг;

*- своєчасно, тобто протягом розумного строку.* Цей критерій вимагає від суб'єктів владних повноважень при прийнятті рішень, вчиненні дій дотримуватися визначених у нормативно-правових актах часових рамок, а також приймати рішення або вчиняти дії в межах строків без невиправданого зволікання.

Оцінюючи рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, їхніх посадових і службових осіб *через призму вищезазначених критеріїв*, суди, в разі виявлення порушень хоча б одного із цих критеріїв і за умови порушення прав, свобод та інтересів позивача, мають всі підстави для задоволення адміністративного позову.

***Деякі особливості розгляду справ щодо оскарження діянь (рішень, дій чи бездіяльності) суб'єктів владних повноважень.***

Виходячи із завдань 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, суб'єкту владних повноважень, за ідеєю, відведена роль – *відповідача*.

До особливостей розгляду адміністративної справи де *відповідачем є суб'єкт владних повноважень* необхідно

віднести те, що суд може вийти за межі позовних вимог у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять, а також для з'ясування всіх обставин у справі може витребувати докази з власної ініціативи (ст. 11 КАСУ).

В адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доведення правомірності свого рішення чи своєї дії покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Обставини, визнані судом загальновідомими, не потребують доведення (ст. 71 КАСУ).

Сам факт звернення з адміністративним позовом до суду, а також відкриття провадження у справі не припиняє дії оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень. Однак суд може призупинити дію такого рішення або окремих його положень. Таке клопотання розглядається не пізніше наступного дня після його отримання. Відповідна ухвала негайно надсилається суб'єкту владних повноважень і є обов'язковою для виконання. Оскарження такої ухвали суду не зупиняє її виконання (ст. 117 КАСУ).

При проведенні в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень (ст. 12 КАСУ).

Особи, які беруть участь у справі та не володіють або недостатньо володіють державною мовою (а це можуть бути тільки позивачі, тому що відповідачами є суб'єкти владних повноважень і володіння державною мовою є необхідною умовою прийняття на службу), мають право користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють. В такому випадку послуги перекладача необхідні суб'єкту владних повноважень та

суду (ст. 15 КАСУ). Якщо судове рішення прийняте на користь сторони, котра не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує виплату всіх її документально підтверджених судових витрат із Державного бюджету України або місцевого бюджету (якщо відповідачем був орган місцевого самоврядування).

Визначаючи *територіальну підсудність адміністративних справ*, КАС України передбачає право вирішення спорів окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, щодо оскарження постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень 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, а також адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа.

*За вибором позивача розглядаються і вирішуються справи місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним судом щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади.*

### **Контрольні питання**

Назвіть ознаки правового спору, що відрізняють його від інших конфліктних (спірних) ситуацій у суспільних відносинах.

Які важливі ознаки властиві публічно-правовому спору.

Назвіть ознаки суб'єктів владних повноважень.

Що є предметом та підставами публічно-правового спору?

Які ознаки дають можливість відмежовувати публічно-правові спори від приватноправових?

Які елементи входять до структури публічно-правового спору?

За якими критеріями оцінюються рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

Рішення Конституційного Суду України у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини від 14.12.2011 № 19-рп/2011 // Вісник Конституційного суду України. – 2012. – № 1. – Ст. 84.

Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / ОНЮА ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.

Адміністративне судочинство : навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова та ін. ; під ред. проф. О. П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. – 232 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

Гарагата К. О. Публічно-правовий спір: питання доктринального тлумачення / К. О. Гарагата // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30–31 травня 2008 р.) / уклад. Т. Д. Климчук. – Луцьк : Волинська



обласна друкарня, 2008. – 618 с.

Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головний критерій розмежування судових юрисдикцій / С. Демченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 23–29.

Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2011. – 136 с.

Попельнюх Р. О. Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві / Р. О. Попельнюх // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 68–72.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Перепелюк В. Захист приватних прав особи адміністративними судами / В. Перепелюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 1. – С. 46–51.

Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / М. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.

Шевченко В. С. Поняття суб'єкта владних повноважень / В. С. Шевченко // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 13 (4). – С. 1–3.

### **Тестові завдання**

**У якому з перелічених випадків рішення Президента України можна оскаржити до адміністративного суду?**

представництво держави в міжнародних відносинах;  
керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави;  
ведення переговорів та укладення міжнародних договори України;  
призначення глав дипломатичних представництв України в інших державах;  
прийняття рішень про визнання іноземних держав.

**Які відносини не належать до переліку владних управлінських функцій?**

вироблення (формування) політики;  
правове регулювання;

надання адміністративних послуг;  
нагляд і контроль;  
немає правильної відповіді.

**Яка ознака характерна для публічно-правового спору?**

сферою виникнення спору є приватноправові відносини;  
сторонами спору є суб'єкти господарських відносин;  
сфера виникнення спору зумовлена реалізацією особистого інтересу;  
законодавчо визначені його предмет та підстави;  
довільний порядок розгляду та вирішення спору.

**У якому варіанті відповіді вказано приклад публічно-правових є відносин?**

державні контракти (договори);  
контракти з державними службовцями;  
концесії та інвестиційні угоди;  
договори про надання комунальних послуг;  
усі відповіді правильні.

**До адміністративного суду не можна оскаржити:**

постанову суду про притягнення громадянина до адміністративної відповідальності;  
рішення державного виконавця;  
рішення екологічної служби про накладення адміністративного стягнення;  
наказ про звільнення з роботи водія АТП;  
бездіяльність сільського голови.

## *Розділ 5*

# **ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ**

### **5.1 Поняття адміністративних судів та загальні засади організації їх діяльності в Україні**

Відповідно до ст. 124 Конституції правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Функціонування незалежного та неупередженого суду в державі є запорукою ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства і самої держави. Незалежність та неупередженість суду повинні виявлятися як у процесуальній діяльності суду, так і в організації судової влади, оскільки від правильного вирішення організаційних питань залежить належне відправлення правосуддя.

З 1 вересня 2005 р. набрав чинності КАС України, на базі якого запрацювала система спеціалізованих адміністративних судів. Проте, не дивлячись на нетривалу історію цих судів, у своїй діяльності вони вже неодноразово стикалися з практичними та методологічними проблемами. Зазначене можна пояснити, з одного боку, тим, що у вітчизняній судовій системі адміністративне судочинство є доволі молодим інститутом. А з іншого – в радянському судочинстві, яке є одним з головних джерел сучасного українського судівництва, були відсутні традиції судів адміністративної юрисдикції. Ідеологічно радянська юридична наука вважала адміністративну юстицію чужою соціалістичному

судочинству, неприйнятною та, взагалі, неможливою. Отже, на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли при фактичній наявності в державі судів адміністративної юрисдикції та відповідного процесуального законодавства, відсутні ґрунтовні теоретичні розробки цих питань.

У будь-якій демократичній державі існує механізм забезпечення верховенства права, одним із інструментів якого є судовий контроль за дотриманням виконавчою владою приписів законів. І саме суди є важливими елементами такого механізму.

Відповідно до ст. 3 КАС України: **адміністративний суд** – суд загальної юрисдикції, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ; суд – суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово, колегія суддів адміністративного суду.

З набранням чинності КАС України завершилось формування національної системи адміністративної юстиції. Відповідно до зазначеного Кодексу систему адміністративних судів України складають місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди), апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України та Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України.

Однією із новел вітчизняного судоустрою є створення дворівневої системи місцевих адміністративних судів. Повноваження щодо вирішення адміністративних справ у першій інстанції розподілено між *місцевими загальними судами* (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди), що при розгляді адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди, й *окружними судами*. Указом Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» утворено 27 окружних адміністративних судів та 7 апеляційних адміністративних судів. Згодом утворено

---

Вінницький і Житомирський апеляційний адміністративний суд.

У системі адміністративних судів утворено:

– 27 **окружних адміністративних судів**, відповідно до територіального поділу на області, Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь (рис.);

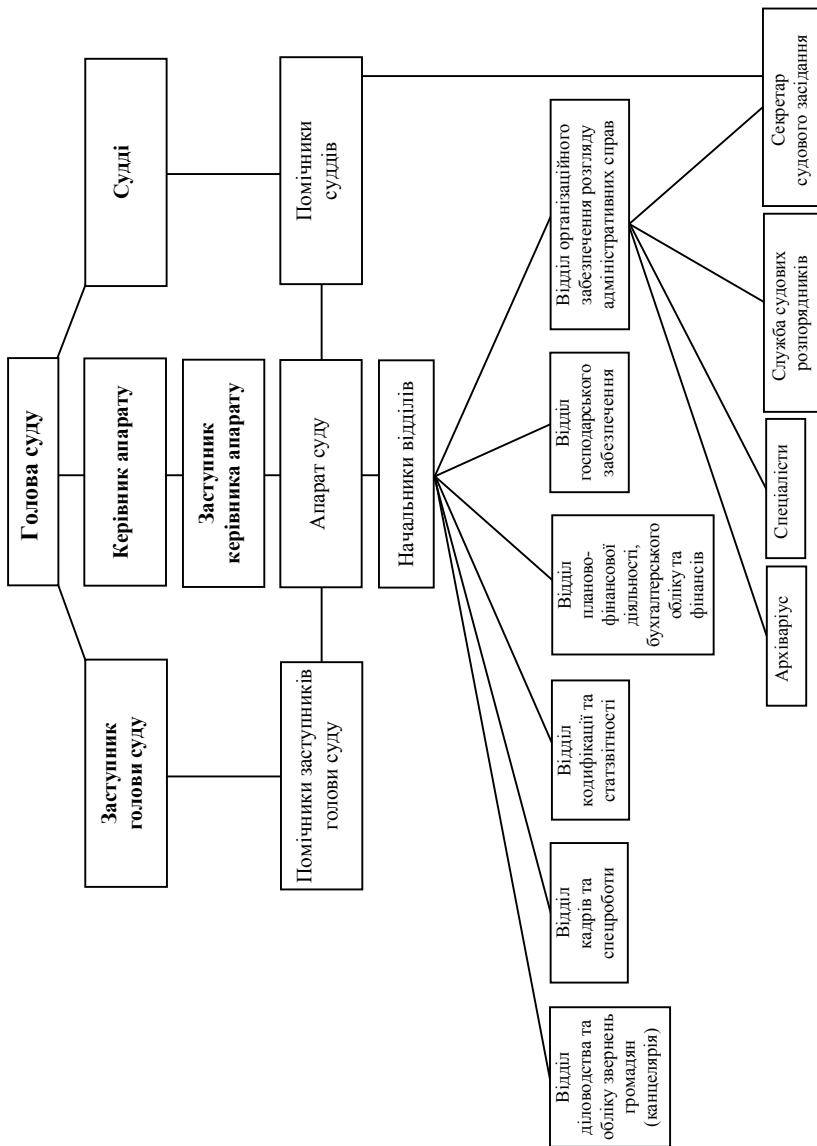


Рис. Структура окружного адміністративного суду

**- 9 апеляційних адміністративних судів:**

Вінницький, Дніпропетровський, Донецький, Житомирський, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський. Повноваження апеляційних адміністративних судів поширюються таким чином: *Вінницький апеляційний адміністративний суд* – на Вінницьку, Хмельницьку, Чернівецьку області; *Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд* – на Дніпропетровську, Запорізьку, Кіровоградську області; *Донецький апеляційний адміністративний суд* – на Донецьку, Луганську області; *Житомирський апеляційний адміністративний суд* – на Житомирську, Рівненську області; *Київський апеляційний адміністративний суд* – на Вінницьку, Житомирську, Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ; *Одеський апеляційний адміністративний суд* – на Миколаївську, Одеську, Херсонську області; *Севастопольський апеляційний адміністративний суд* – на Автономну Республіку Крим, м. Севастополь; *Харківський апеляційний адміністративний суд* – на Полтавську, Сумську, Харківську області; *Львівський апеляційний адміністративний суд* – на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області.

Враховуючи, що система адміністративних судів створюється в Україні вперше, законодавчо визначено умови, за дотримання яких ці суди розпочинають свою роботу, та порядок розгляду адміністративних справ до остаточного сформування таких судів.

Відповідно до п. 4 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС України *окружний адміністративний суд* починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше трьох суддів і за наявності облаштованого приміщення. *Апеляційний адміністративний суд* починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше семи суддів і за наявності облаштованого приміщення, але не пізніше 1 липня 2007 р. Про

початок діяльності кожного окружного та апеляційного адміністративних судів Державна судова адміністрація України повідомляє через загальнодержавні та відповідні місцеві офіційні друковані видання.

Ст. 130 Конституції задекларовано забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів та вирішення внутрішньої діяльності судів через органи суддівського самоврядування. Ч. 4 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» однією з гарантій єдності системи судів загальної юрисдикції називає *фінансування судів виключно з Державного бюджету України*. Відповідно до ч. 4 ст. 47 цього ж Закону незалежність судді забезпечується *окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом*. Питання організаційного забезпечення судів віднесено до питань внутрішньої діяльності судів (ч. 3 ст. 113 Закону).

Ст. 142 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає **засади фінансування судів**: Фінансування всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків Державного бюджету України (обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень – ст. 55 Бюджетного кодексу України).

*Функції головного розпорядника коштів* Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюють: Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди – щодо фінансового забезпечення діяльності цих органів; Державна судова адміністрація України – щодо фінансового забезпечення діяльності всіх інших судів загальної юрисдикції, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії



суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України та Державної судової адміністрації.

## **5.2 Порядок формування та система адміністративних судів в Україні**

Становлення адміністративної юстиції в Україні, завершення процесу формування системи судів адміністративної юрисдикції вимагають реалізації різнопланових заходів. При цьому на сьогодні залишається актуальним та набуває першочергового значення, враховуючи специфіку сфери публічно-правових відносин, кадрове забезпечення діяльності адміністративних судів.

У правовій державі суддям надається виключна роль, і це зрозуміло, бо на відміну від інших гілок державної влади *судова влада надається судді особисто*. Тому в інтересах кожної людини, суспільства і держави в цілому, щоб посади носіїв судової влади обіймали фахівці з відмінною професійною підготовкою і відповідними моральними якостями.

Проблема підбору кадрів на посади суддів адміністративних судів є важливою у юридичній практиці. З етимологічної точки зору слово «підбір» (підбирати) означає «вишукуючи добирати, вибирати потрібне, відповідне чому-небудь». У теорії управління «*підбір кадрів*» визначається як процес встановлення придатності кандидатів і вибір найбільш підготовленого з них для ефективного виконання функціональних обов'язків. Зміст процедури підбору кадрів становлять аналіз та оцінка особистісних якостей претендента, а також формулювання висновку про ступінь його відповідності вимогам конкретної посади. Сутність процедури підбору кадрів кандидатів на посаду судді адміністративного суду полягає в доборі осіб, найбільш придатних до здійснення функцій судової влади в сфері публічно-правових відносин.

У п. 10 Основних принципів незалежності судових органів, прийнятих 1985 р. на сьомому конгресі ООН у місті Мілані, встановлено, що особи, відібрані на судові посади, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію. Кожен метод підбору суддів має гарантувати від призначення судді з неправомірних мотивів.

Процедура підбору кандидатів на посаду судді відповідає конституційним нормам, які встановлюють вимоги до кандидатів (кандидатський ценз). Водночас критерії придатності носять як *об'єктивний*, так і *суб'єктивний* характер. Перші піддаються формалізації і можуть бути вказані в законі, другі ж пов'язані з індивідуально-психологічними передумовами цієї діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 128 Конституції України перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом. Вимоги до кандидатів на посаду судді у найбільш загальному вигляді сформульовано в ч. 3 ст. 127 Конституції України і ст. 64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: «на посаду судді може бути рекомендований громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою».

*Не можуть бути рекомендовані* на посаду судді громадяни: 1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; 2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді; 3) які мають не зняту чи не погашену судимість.

Додаткові вимоги до кандидатів на посаду судді у судах вищого рівня встановлюються Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Для цілей цієї статті вважається: 1) *вищою юридичною освітою* – вища юридична освіта, здобута в Україні за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку; 2) *стажем роботи у галузі права* – стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста.

У ч.4 ст.127 Конституції України вказано, що суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів.

Водночас, враховуючи особливості адміністративних спорів, є сенс, щоб їх вирішували судді, які не тільки мають юридичну освіту, а й *володіють ґрунтовними знаннями з проблематики державного управління та місцевого самоврядування*.

Порядок призначення на посаду судді вперше регламентується ст.ст.66–72 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Відповідно до ст. 72 Закону призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі та в межах подання Вищої ради юстиції, без перевірки додержання встановлених цим Законом вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення добору кандидатів у судді. Будь-які звернення щодо кандидата на посаду судді не перешкоджають його призначенню на посаду судді. Викладені в таких зверненнях факти можуть бути підставою для порушення Президентом України перед компетентними органами питання про проведення в установленому законом порядку перевірки цих фактів. Президент України видає указ про призначення судді не пізніше тридцяти днів із дня отримання відповідного подання Вищої ради юстиції.

Порядок обрання на посаду судді безстроково встановлюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та Регламентом Верховної Ради України. Рішення

про обрання кандидата на посаду судді безстроково приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і оформляється постановою Верховної Ради України.

Підкреслимо, що специфіка судової діяльності потребує спеціальної підготовки кандидата. У більшості держав (Франція, Португалія, Іспанія, ФРН та ін.) нормативно закріплена необхідність проходження кандидатом на посаду судді навчання в спеціалізованих навчальних закладах для суддів.

В Україні створення системи підготовки кандидатів передбачено у Законі Розділом V «Забезпечення належного кваліфікаційного рівня судді». Згідно зі ст. 81 *Національна школа суддів України* забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи та здійснює науково-дослідну діяльність. На Національну школу суддів України не поширюється законодавство про вищу освіту.

Національна школа суддів України утворюється при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України і здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону та статуту, що затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Національну школу суддів України очолює ректор, який призначається на посаду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Проректори Національної школи суддів України призначаються на посади Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за поданням ректора Національної школи суддів України.

**Статус судді** визначений у ст. 51 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та цього Закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі.

Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судів загальної юрисдикції чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді.

Згідно зі ст. 52 Закону, судді, який обіймає посаду безстроково, гарантується перебування на посаді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, за винятком випадків звільнення судді з посади або відставки судді відповідно до цього Закону. Суддю не може бути переведено до іншого суду без його згоди.

Відповідно до ст. 53. Закону перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Суддя не має права поєднувати свою діяльність з підприємницькою або адвокатською діяльністю, будь-якою іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової і творчої діяльності), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Суддю за його заявою може бути відраджено для роботи у Вищій раді юстиції, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, Національній школі суддів України зі збереженням заробітку за основним місцем роботи.

Права судді, пов'язані зі здійсненням правосуддя, визначаються Конституцією України, процесуальним та іншими законами, зокрема ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Так, *суддя має право* брати участь у суддівському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності суду в порядку, встановленому законом. Судді можуть утворювати об'єднання та брати участь у них з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня. *Суддя має право* вдосконалювати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку.

*Суддя зобов'язаний:* 1) своєчасно, справедливо та безсторонньо розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства; 2) дотримуватися правил суддівської етики;

3) виявляти повагу до учасників процесу; 4) додержуватися присяги судді; 5) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, в тому числі і таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання; 6) виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 7) подавати щороку до 1 квітня за місцем роботи декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Суддя, призначений на посаду судді вперше, проходить щорічну двотижневу підготовку у Національній школі суддів України. Суддя, який обіймає посаду судді безстроково, проходить двотижневу підготовку у Національній школі суддів України не менше, ніж раз на три роки.

Суддя до виходу у відставку або на пенсію може бути нагороджений державними нагородами, а також будь-якими іншими нагородами, відзнаками, грамотами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, окрім тих державних, або будь яких інших нагород, відзнак, грамот, пов'язаних зі здійсненням ним правосуддя.

Особа, вперше призначена на посаду судді, набуває повноважень судді після складення присяги судді. Суддя складає присягу під час урочистої церемонії у присутності Президента України. Текст присяги підписується суддею і зберігається в його особовій справі (ст. 55). Питання етики суддів визначаються Кодексом суддівської етики, що затверджується з'їздом суддів України (ст. 56 Закону).

Порядок призначення суддів на адміністративні посади визначений ст. 20 Закону. Адміністративними посадами в суді вважаються посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. У Верховному Суді України адміністративною посадою також вважається

посада Першого заступника Голови Верховного Суду України.

Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, секретарі палат апеляційного суду, голова Вищого адміністративного суду, його заступники та секретарі палат призначаються на посади строком на один рік шляхом таємного голосування із числа суддів цього суду, але не більш як на строк повноважень судді. На зазначені посади судді призначаються на посади шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді. Вони можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менше ніж однієї третьої від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів, які працюють у відповідному суді.

Суддя, призначений на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки підряд.

Звільнення судді з адміністративної посади з підстав, встановлених законом, не припиняє його повноважень судді. Звільнення з посади судді, закінчення строку, на який суддю обрано на адміністративну посаду, закінчення строку повноважень судді, досягнення суддею 64-річного віку, а також складення повноважень на адміністративній посаді припиняє здійснення ним повноважень на адміністративній посаді з моменту настання однієї із зазначених обставин (ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

*Систему адміністративних судів* складають: 1) місцеві адміністративні суди; 2) апеляційні адміністративні суди; 3) Вищий Адміністративний суд України (далі – ВАС України); 4) Верховний Суд України.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, у складі якого функціонує Судова палата в адміністративних справах. Система адміністративних судів України складається з: Вищого адміністративного суду України

(вищий судовий орган адміністративних судів), дев'яти апеляційних адміністративних судів, а також з місцевих окружних адміністративних судів в усіх 24 областях України, містах Києві, Севастополі та Автономній Республіці Крим.

*Місцевими адміністративними судами* є місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди), що при розгляді адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди та окружні адміністративні суди.

У місцевому загальному суді як адміністративному суді суддя, який розглядає справу одноособово, діє як суд. В окружних судах адміністративні справи розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів.

Місцевий суд складається з суддів місцевого суду, з числа яких призначаються голова та заступник голови суду. У місцевому суді, кількість суддів в якому перевищує п'ятнадцять, може бути призначено не більше двох заступників голови суду.

У системі судів загальної юрисдикції діють *апеляційні адміністративні суди* як суди апеляційної інстанції з розгляду адміністративних справ, які утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України.

До складу апеляційного суду входять судді, які мають стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років, з числа яких призначаються голова суду та його заступники. В апеляційному суді, кількість суддів в якому перевищує тридцять п'ять, може бути призначено не більше трьох заступників голови суду.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися *судові палати* з розгляду окремих категорій справ у межах відповідної судової юрисдикції. Судову палату очолює секретар судової палати, який призначається з числа суддів цього суду. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про призначення секретаря судової палати приймаються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду. Секретар



судової палати організовує роботу відповідної палати, контролює здійснення аналізу та узагальнення судової практики у справах, віднесених до компетенції палати, інформує збори суддів апеляційного суду про діяльність судової палати.

У системі судів загальної юрисдикції діє вищий спеціалізований суд як суд касаційної інстанції з розгляду адміністративних справ – *Вищий адміністративний суд України*. ВАС України очолює Голова суду. Керівництво ВАС України здійснюють також два заступники Голови суду, які здійснюють адміністративні повноваження, визначені головою суду (ст. 35 Закону). У разі відсутності голови ВАС України його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення – заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду – суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

До складу Вищого адміністративного суду входять судді, обрані на посаду судді безстроково, з числа яких призначаються голова суду та його заступники. У вищому спеціалізованому суді, кількість суддів у якому перевищує сорок п'ять, може бути призначено не більше трьох заступників голови суду.

У ВАС України утворені *чотири палати* з розгляду окремих категорій справ у межах відповідної судової юрисдикції. Судову палату очолює секретар судової палати, який призначається з числа суддів цього суду. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про призначення секретаря судової палати приймаються зборами суддів вищого спеціалізованого суду за пропозицією голови суду. Секретар судової палати організовує роботу відповідної палати, контролює здійснення аналізу та узагальнення судової практики у справах, віднесених до компетенції палати, інформує

збори суддів вищого спеціалізованого суду про діяльність судової палати.

У Вищому адміністративному суді діє *Пленум* для вирішення питань, визначених Законом. Згідно зі ст. 36 Закону «Про судоустрій і статус суддів»: Пленум ВАС України діє у складі всіх суддів ВАС України для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції, та інших питань, віднесених до його повноважень цим Законом. Пленум ВАС України утворюється при ВАС України з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права для попереднього розгляду проектів постанов вищого спеціалізованого суду, підготовка яких потребує наукового забезпечення.

*Пленум Вищого адміністративного суду:*

- 1) призначає за поданням голови ВАС України з числа суддів ВАС України та звільняє з посади секретаря пленуму ВАС України;
- 2) узагальнює з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції практику застосування матеріального і процесуального закону;
- 3) заслуховує інформацію про стан правосуддя у відповідній судовій юрисдикції та практику вирішення окремих категорій справ;
- 4) приймає рішення про звернення до Верховного Суду України про направлення конституційного подання щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АР Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України;
- 5) затверджує Регламент пленуму вищого спеціалізованого суду;
- 6) за результатами узагальнення судової практики дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції;
- 7) затверджує положення про Науково-консультативну раду ВАС України та визначає її персональний склад;
- 8) визначає персональний склад

редакційної колегії друкованого органу ВАС України; 9) розглядає та вирішує інші питання, віднесені законом до його повноважень.

Пленум вищого спеціалізованого суду скликається головою ВАС України в разі потреби або на вимогу не менш як п'ятої частини від складу суддів ВАС України, але не рідше двох разів на рік. Про день і час скликання пленуму його учасники повідомляються не пізніш як за десять днів до засідання. У цей же строк надсилаються матеріали щодо питань, які виносяться на розгляд пленуму. Засідання пленуму ВАС України є повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин від складу пленуму.

На засідання пленуму можуть бути запрошені судді судів відповідної спеціалізації, представники органів державної влади, наукових установ, громадських організацій, засобів масової інформації та інші особи.

*Постанови пленуму* приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів членів пленуму, підписуються головуючим на засіданні пленуму та секретарем пленуму і публікуються в офіційному друкованому органі ВАС України.

*Секретар пленуму* ВАС України організовує роботу секретаріату пленуму, підготовку засідань пленуму, забезпечує ведення протоколу та контролює виконання постанов, прийнятих пленумом вищого спеціалізованого суду.

При ВАС України утворюється *Науково-консультативна рада*, статус якої визначається Законом. Порядок організації та діяльності Науково-консультативної ради визначається положенням, що затверджується пленумом ВАС України.

ВАС України має *офіційний друкований орган*, в якому публікуються матеріали судової практики вищого спеціалізованого суду та інших судів відповідної судової юрисдикції, матеріали з питань організації діяльності судів адміністративної юрисдикції та інші матеріали (ст. 37 Закону).

*Апарат суду* включає відділи та управління, кожен з яких очолює начальник та прес-служба.

**Відділ забезпечення роботи Голови та заступників Голови суду.** Основними завданнями Відділу є організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Голови та заступників Голови Вищого адміністративного суду України. На виконання зазначених завдань працівники відділу: а) готують висновки, аналітичні, довідкові та інші матеріали за дорученнями Голови та заступників Голови суду; б) взаємодіють з іншими підрозділами апарату суду, органами державної влади, місцевого самоврядування у розв'язанні питань, що виникають під час опрацювання доручень Голови та заступників Голови суду; в) у разі необхідності беруть участь у підготовці правових висновків щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів, які стосуються юрисдикції адміністративних судів, судочинства, судоустрою, статусу судів, суддівського самоврядування тощо; г) беруть участь у забезпеченні міжнародних зв'язків Вищого адміністративного суду України з судовими установами, урядовими та неурядовими організаціями іноземних держав, міжнародними організаціями; д) беруть участь у підготовці матеріалів, пов'язаних з висвітленням у засобах масової інформації діяльності Вищого адміністративного суду України та системи адміністративних судів; е) спільно із управлінням узагальнення судової практики і судової статистики вивчають судову практику та беруть участь у наданні методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм законів у судовій практиці; є) беруть участь у забезпеченні автоматизованого документообігу суду; забезпечують роботу офіційного друкованого органу Вищого адміністративного суду України тощо.

**Відділи забезпечення роботи судових палат** (чотири палати – чотири відділи). Під керівництвом начальників відділів забезпечення роботи судових палат

та їх заступників здійснюється організаційне забезпечення супроводу якісного та своєчасного розгляду судових справ у суді. До складу відділів входять помічники та секретарі суддів, провідні та головні консультанти.

Зберігання документів, розсилання помічниками та секретарями відділу процесуальних документів, наповнення електронної бази даних судових рішень Вищого адміністративного суду України, ознайомлення з матеріалами справ сторін процесу входить до безпосередніх обов'язків працівників відділів.

#### ***Відділ забезпечення роботи керівника апарату.***

Відділом здійснюється організаційне забезпечення діяльності керівника апарату, проведення моніторингів усіх напрямів діяльності апарату, підготовка узагальнень, пропозицій щодо шляхів досягнення та підвищення ефективності роботи апарату, організація службових нарад у керівника апарату, на яких розглядаються актуальні питання діяльності апарату. Відділ також забезпечує організацію та контроль за виконанням рішень, прийнятих на нарадах, бере участь у роботі комітету з конкурсних торгів Вищого адміністративного суду України.

Крім цього, працівники відділу здійснюють перевірку на відповідність законодавству проектів положень, інструкцій, розпоряджень, наказів, інших організаційно-розпорядчих документів та господарських договорів, правильності їх оформлення, надають консультації з правових питань, пов'язаних з діяльністю суду.

***Управління організаційно-протокольного забезпечення Пленуму, зборів суддів, НКР та інших заходів.*** Управління є самостійним структурним підрозділом апарату Вищого адміністративного суду України.

До складу Управління входять: 1) *відділ* забезпечення діяльності Пленуму, Науково-

консультативної ради та інших заходів; 2) *відділ* взаємодії з органами суддівського самоврядування.

Основними завданнями, які покладені на управління, є: а) належна координаційна робота із забезпечення діяльності Пленуму ВАС України, зборів суддів ВАС України та Науково-консультативної ради при ВАС України; б) забезпечення організації проведення та документального оформлення засідань Пленуму Вищого адміністративного суду України, зборів суддів ВАС України та Науково-консультативної ради при ВАС України; в) організація засідань робочих груп, засідань секцій Науково-консультативної ради при ВАС України, які проводяться з метою належного розроблення проектів постанов Пленуму ВАС України, рішень зборів суддів ВАС України, Науково-консультативної ради при ВАС України та підготовка матеріалів до цих засідань; г) участь у підготовці проектів постанов Пленуму, проектів рішень зборів суддів ВАС України та Науково-консультативної ради при ВАС України.

Управління також здійснює організаційну підготовку робочих нарад, які проводяться за участю Голови ВАС України, секретаря Пленуму та секретарів судових палат суду. Організовує формування в координації зі структурними підрозділами апарату ВАС України планів роботи ВАС України, в тому числі Пленуму ВАС України та Науково-консультативної ради при ВАС України, здійснює контроль за їх виконанням.

**Правове управління.** З часу створення ВАС України правове управління супроводжує законопроекти, які стосуються функціонування адміністративної юстиції. За 5 років внесено та опрацьовано пропозицій до 192 проектів законів України. Працівниками управління ведеться постійний контроль у сфері нормотворчої діяльності, а також представництво ВАС України в інших судах. Ключовими моментами проведеної законопроектної роботи є, зокрема, питання визначення підсудності справ у земельних відносинах, підвідомчості

справ, пов'язаних із соціальними виплатами, обчислення строків.

**Управління узагальнення судової практики, судової статистики, надання методичної допомоги та контролю за єдністю судової практики.** Для забезпечення аналізу судової практики, вивчення та узагальнення судової статистики в суді діє управління узагальнення судової практики та судової статистики, до складу якого входить два відділи.

Робота *відділу узагальнення судової практики, судової статистики, надання методичної допомоги* полягає у здійсненні статистичних спостережень щодо розгляду справ у суді та навантаження на суддів, забезпечення збору та формування статистичної інформації. У своїй діяльності відділ використовує Класифікатор категорій адміністративних справ.

Вироблення адміністративними судами однакової судової практики при застосуванні законодавства покладено на *відділ контролю за єдністю судової практики*, який для цього здійснює: а) підготовку матеріалів для надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці; б) інформування адміністративних судів України про практику розгляду Верховним Судом України та Вищим адміністративним судом України справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів; в) добирання рішень ВАС України для розміщення їх у засобах масової інформації.

**Фінансово-господарське управління.** До складу управління входять: 1) *відділ* планування, фінансового забезпечення та аналізу використання бюджетних коштів; 2) *відділ* бухгалтерського обліку, звітності та оплати праці; 3) *відділ* матеріально-технічного забезпечення та утримання адмінбудинку.

**Функції управління:** організація планової, облікової та фінансово-економічної роботи. Забезпечується складання розрахунків до проекту Державного бюджету,

а також кошторису видатків та помісячного плану асигнувань суду, здійснення нарахування заробітної плати.

Основними завданнями *відділу матеріально-технічного забезпечення* та утримання адмінбудинку є: а) матеріально-технічне забезпечення судових колегій та структурних підрозділів апарату ВАС України; б) транспортне обслуговування працівників та службовців ВАС України; в) експлуатація, будівництво та ремонт приміщення ВАС України; г) забезпечення в установленому порядку житлом суддів та працівників ВАС України; д) створення для працівників ВАС України здорових та безпечних умов праці, надання їм допомоги у вирішенні соціально-побутових питань.

**Управління документального забезпечення.** Приймання та реєстрація, облік вихідної кореспонденції та зберігання службової документації забезпечується управлінням документального забезпечення. На це ж управління покладено і нововведену у 2009 р. функцію автоматизованої системи документообігу.

Функцію *ведення архівної справи* в суді також покладено на управління документального забезпечення.

До складу управління входять: 1) *відділ документального забезпечення судових палат, реєстрації та обліку судових документів*; 2) *відділ документального забезпечення, контролю та відправки кореспонденції* (канцелярія).

**Управління інформаційних технологій.** Управління інформаційних технологій ВАС України забезпечує захист інформації в суді, стандартизацію технічного менеджменту та адміністрування інформаційних систем, підтримує функціонування телекомунікаційно-телефонної мережі, комп'ютерної техніки та програмного забезпечення підрозділів суду. За підтримки управління *формується єдиний інформаційний простір між судовими органами, учасниками адміністративного процесу та органами державної влади.* До складу управління входять: 1) *відділ*



технічного забезпечення; 2) *відділ* програмного забезпечення.

***Відділ кадрів, підвищення кваліфікації та антикорупційного моніторингу.*** Відділ кадрів, підвищення кваліфікації та антикорупційного моніторингу забезпечує реалізацію державної політики з питань кадрової роботи, організовує та здійснює кадрову роботу, добираючи працівників відповідно до їх ділових якостей та професійної компетентності, забезпечує роботу щодо навчання та підвищення кваліфікації працівників суду, узагальнює практику роботи з кадровим персоналом, вивчає ділові якості осіб, які претендують на зайняття посад в апараті ВАС України, контролює добір і розстановку кадрів відповідно до вимог законодавства, проводить роботу щодо формування кадрового резерву.

До *функцій* відділу належить опрацювання документів, поданих особами, що претендують на посади державних службовців та внесення їх на розгляд конкурсної комісії, а також здійснення інших заходів щодо організації підбору кадрів.

***Відділ по роботі зі зверненнями громадян та надання інформації.*** Відділом забезпечується надання інформації у телефонному режимі, розгляд звернень та запитів громадян та юридичних осіб. Також забезпечується організація особистого прийому громадян Головою суду та його заступниками.

***Прес-служба.*** Основним завданням прес-служби є забезпечення двосторонніх зв'язків ВАС України із засобами масової інформації. Прес-служба сприяє виконанню журналістами їхніх професійних обов'язків: організовує проведення прес-конференцій, брифінгів, інших зустрічей з представниками ЗМІ та бере участь у підготовці матеріалів до цих заходів, забезпечує фото- та відеозйомку заходів, організованих судом, інформує журналістів про важливі події та плани ВАС України, проводить в установленому порядку акредитацію журналістів і технічних працівників ЗМІ на заходах, що проводяться судом. Прес-служба сприяє в

отриманні журналістами повної, достовірної та своєчасної інформації про діяльність Вищого адміністративного суду України.

**Відділ міжнародно-правового співробітництва.**

Організація та координація діяльності щодо забезпечення участі ВАС України у зносинах з іноземними державами та міжнародними організаціями здійснюється Відділом міжнародно-правового співробітництва. Відділ організовує роботу з метою забезпечення участі ВАС України у співпраці з іноземними державами та міжнародними організаціями, членом в яких є Україна, зокрема, Організацією Об'єднаних Націй, її головними органами та міжнародними організаціями системи ООН, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Радою Європи та іншими, а також Європейським Союзом, Міжнародною асоціацією вищих органів адміністративної юрисдикції, Європейською асоціацією суддів адміністративних судів тощо.

З цією метою відділ забезпечує розробку, укладення та виконання програм двостороннього міжнародного правового співробітництва ВАС України, зокрема, організовує: а) прийоми іноземних делегацій у ВАС України, а також надає допомогу в організації візитів іноземних делегацій до апеляційних та окружних адміністративних судів; б) закордонні візити суддів та працівників апарату ВАС України, апеляційних та окружних адміністративних судів з метою ознайомлення з досвідом функціонування адміністративних судів, а також для участі у міжнародних конференціях і семінарах з актуальних для адміністративних судів питань; в) міжнародні заходи – науково-практичні конференції, семінари, тренінги, «круглі столи», робочі зустрічі у Києві та інших містах України, в яких беруть участь судді та працівники апарату ВАС України, апеляційних і окружних адміністративних судів, представники інших органів державної влади, а також українські та іноземні експерти; г) підготовку і

впровадження проектів міжнародної технічної допомоги.

### **5.3 Компетенція адміністративних судів в Україні**

**Місцевий суд** є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. Місцеві загальні суди *розглядають* справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи) у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом – КАС України.

Підсудність окремих категорій справ місцевим судам, а також порядок їх розгляду визначаються процесуальним законом.

Відповідно до ст.23 Закону *суддя місцевого суду* здійснює судочинство в порядку, встановленому процесуальним законом, а також інші повноваження, визначені законом.

Згідно зі ст.24 Закону *голова місцевого суду*:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; 2) визначає адміністративні повноваження заступника голови місцевого суду; 3) контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить керівникові територіального управління Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства; 4) видає на

підставі акта про призначення (обрання) суддею чи звільнення судді з посади відповідний наказ; 5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про наявність вакантних посад у суді в десятиденний строк з дня їх утворення; 6) забезпечує виконання рішень зборів суддів місцевого суду; 7) контролює ведення в суді судової статистики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства; 8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів місцевого суду; 9) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова місцевого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає *накази і розпорядження*.

У разі відсутності голови суду виконання його обов'язків здійснюється відповідно до встановленого ним розподілу обов'язків щодо організації діяльності суду. Заступник голови місцевого суду здійснює адміністративні повноваження, визначені головою суду (ст. 25 Закону).

**Апеляційні адміністративні суди** утворюються в апеляційних округах відповідно до зазначеного Указу Президента України.

**Повноваження апеляційного суду** визначені ст. 27 Закону, згідно з якою апеляційний суд: 1) розглядає справи відповідної судової юрисдикції в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом; 2) у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядає справи відповідної судової юрисдикції як суд першої інстанції; 3) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику; 4) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства; 5) здійснює інші повноваження, визначені законом.

**Суддя** апеляційного суду здійснює судочинство в порядку, встановленому процесуальним законом, а також інші повноваження, визначені законом (ст. 28 Закону).

Згідно зі ст. 29 Закону **голова апеляційного суду**: 1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з

іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; 2) визначає адміністративні повноваження заступників голови апеляційного суду; 3) контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавств 4) видає на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади відповідний наказ; 5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про наявність вакантних посад у апеляційному суді в десятиденний строк з дня їх утворення; 6) забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду; 7) контролює ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства; 8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів апеляційного суду; 9) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова апеляційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає *накази і розпорядження*.

У разі відсутності голови апеляційного суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення – заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду – суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Заступники голови апеляційного суду здійснюють адміністративні повноваження, визначені головою суду (ст. 30 Закону).

Відповідно до ст. 32 Закону **Вищий адміністративний суд** здійснює такі *повноваження*:

1) розглядає справи відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку згідно з процесуальним законом; 2) у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядає справи відповідної судової юрисдикції як суд першої або апеляційної інстанції, а також розглядає справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, якщо за результатами розгляду питання про допуск справи до провадження Верховного Суду України буде встановлено, що така справа підлягає розгляду вищим спеціалізованим судом; 3) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику; 4) надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції; 5) здійснює інші повноваження, визначені законом.

*Вищий адміністративний суд України діє як суд першої інстанції* лише у випадках: 1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, 2) справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також 3) справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Вищий адміністративний суд України може бути й *судом апеляційної інстанції*: ч. 3 ст. 20 КАС України визначає, що у випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо

встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду. Тобто перегляду в апеляційному порядку судового рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, лише щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 20, ч. 3 ст. 172, ч. 6 ст. 177 КАСУ).

В інших категоріях справ Вищий адміністративний суд України є *судом касаційної інстанції* в адміністративних справах (ст. 210 КАСУ).

Відповідно до ст. 33 Закону суддя Вищого адміністративного суду здійснює судочинство в порядку, встановленому процесуальним законом, а також інші повноваження, визначені законом.

*Голова Вищого адміністративного суду* (ст. 34 Закону): 1) представляє відповідні спеціалізовані суди як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями; 2) визначає адміністративні повноваження заступників голови вищого спеціалізованого суду; 3) контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства; 4) видає на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади відповідний наказ; 5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про наявність вакантних посад у вищому

спеціалізованому суді в десятиденний строк з дня їх утворення; 6) вносить відповідно до цього Закону пропозиції щодо утворення відповідних місцевих та апеляційних судів, зміни їх територіальної юрисдикції, а також щодо кількості суддів у них; 7) скликає пленум вищого спеціалізованого суду; вносить на розгляд пленуму подання про призначення на посаду секретаря пленуму; виносить на розгляд пленуму питання та головує на його засіданнях; 8) інформує пленум вищого спеціалізованого суду про стан правосуддя у відповідній судовій юрисдикції та практику вирішення окремих категорій справ; 9) забезпечує виконання рішень зборів суддів вищого спеціалізованого суду; 10) контролює ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства; 11) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів вищого спеціалізованого суду; 12) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова вищого спеціалізованого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає *накази і розпорядження*.

#### **5.4 Роль Верховного Суду України у механізмі забезпечення правосуддя в адміністративних справах**

Систему адміністративних судів замикає Верховний Суд України, який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції.

До 16 березня 2010 р. Верховний Суд усував недоліки в застосуванні законів шляхом повторного касаційного розгляду рішень судів загальної юрисдикції. Проте 16.03.2010 Конституційний суд України оприлюднив прийняте 11.03.2010 Рішення № 8-рп/2010 у



справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», які містяться у ст.125 Конституції, терміна «касаційне оскарження», що міститься у ст. 129 Конституції України.

Конституційний суд України дійшов висновку, що рішення Вищих спеціалізованих судів (Вищого господарського суду та Вищого адміністративного суду) не можуть бути переглянуті у касаційному порядку у Верховному суді України, оскільки ВГС України та ВАС України є касаційними інстанціями, а перегляд двічі тієї самої справи у касаційному порядку є порушенням Конституції. Розглянувши матеріали справи, КС України вирішив, що визначення в положенні п.8 ч.3 ст.129 Основного закону, як одного з основних принципів судочинства «забезпечення... касаційного оскарження рішення суду» у системному зв'язку з положеннями ч. 1 ст. 8 і ст.125 Конституції означає лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції.

**Верховний Суд України** є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції (ст.37 Закону).

Відповідно до ст.39 до складу Верховного Суду України входять сорок вісім суддів, з числа яких обираються Голова Верховного Суду України, Перший заступник Голови Верховного Суду України та чотири заступники Голови Верховного Суду України.

Суддею Верховного Суду України може бути особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше п'ятнадцяти років або суддя Конституційного Суду України.

**Повноваження Верховного Суду України** визначені у ст.38 Закону: 1) переглядає справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом; 2) переглядає справи у разі

встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 3) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 4) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; 5) здійснює інші повноваження відповідно до закону.

Відповідно до ст. 40 Закону *суддя Верховного Суду України*: 1) бере участь у розгляді справи в порядку, встановленому процесуальним законом; 2) бере участь у розгляді питань, що виносяться на засідання Пленуму Верховного Суду України; 3) аналізує судову практику, вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства та його застосування; 4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Згідно з ст. 40 Закону Голова Верховного Суду України: 1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями; 2) визначає адміністративні повноваження Першого заступника Голови Верховного Суду України, заступників Голови Верховного Суду України; 3) скликає Пленум Верховного Суду України; вносить на розгляд Пленуму подання щодо призначення на посаду секретаря Пленуму; виносить на розгляд Пленуму питання та головує на його засіданнях; 4) видає на підставі акта про обрання на посаду судді Верховного Суду України або звільнення судді з посади відповідний наказ; 5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про наявність вакантних посад у Верховному Суді України в десятиденний строк з дня їх

утворення; 6) контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства; 7) інформує Пленум Верховного Суду України про діяльність Верховного Суду України; 8) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова Верховного Суду України з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

Голова Верховного Суду України *за посадою входить до складу Вищої ради юстиції.*

У разі відсутності Голови Верховного Суду України його адміністративні повноваження здійснює Перший заступник Голови Верховного Суду України, а за відсутності Першого заступника Голови Верховного Суду України – один із заступників Голови Верховного Суду України за його визначенням.

**Порядок обрання Голови Верховного Суду України** визначений у ст. 42 Закону. Голова Верховного Суду України обирається на посаду строком на п'ять років та звільняється з посади Пленумом Верховного Суду України більшістю голосів від загального складу Пленуму шляхом таємного голосування.

Пленум Верховного Суду України з питання обрання Голови Верховного Суду України скликається не пізніше одного місяця з дня припинення повноважень попереднього Голови Верховного Суду України.

Процедура обрання на посаду Голови Верховного Суду України та звільнення його з посади встановлюється Регламентом Пленуму Верховного Суду України, що затверджується Пленумом. Зміна регламентної процедури менше ніж за шість місяців до закінчення строку повноважень Голови Верховного Суду України не допускається.

Голова Верховного Суду України у порядку ст. 43 може бути достроково звільнений з посади з підстав, встановлених законом. Повноваження Голови Верховного Суду України також припиняються достроково внаслідок висловлення йому недовіри Пленумом Верховного Суду України.

Порядок дострокового припинення повноважень Голови Верховного Суду України внаслідок висловлення йому недовіри Пленумом Верховного Суду України визначається виключно цією статтею. Регламент Пленуму Верховного Суду України щодо цього порядку не застосовується.

Питання про висловлення недовіри Голові Верховного Суду України розглядається Пленумом Верховного Суду України за поданням не менш як п'ятої частини суддів від складу Пленуму Верховного Суду України, скріпленим їх підписами. Подання має бути вмотивованим.

Для проведення Пленуму Верховного Суду України з питання висловлення недовіри Голові Верховного Суду України судді, визначені в частині третій цієї статті, створюють організаційний комітет та призначають його голову і заступника, про що складається протокол.

Організаційний комітет забезпечує підготовку і проведення Пленуму Верховного Суду України з питання висловлення недовіри Голові Верховного Суду України у двадцятиденний термін з дня його створення. Учасники засідання Пленуму Верховного Суду України повідомляються організаційним комітетом про день і час скликання Пленуму Верховного Суду України та питання, що виноситься на його розгляд, з надсиланням відповідних матеріалів у порядку, встановленому цим Законом. Внесення до порядку денного Пленуму Верховного Суду України інших питань, крім висловлення недовіри Голові Верховного Суду України, забороняється.

Засідання Пленуму Верховного Суду України з питання висловлення недовіри Голові Верховного Суду України є повноважним за умови присутності на ньому

більше половини суддів від складу Пленуму Верховного Суду України. На засіданні Пленуму Верховного Суду України головує голова організаційного комітету, а в разі його відсутності – заступник голови організаційного комітету.

Головуючий виносить на затвердження Пленуму Верховного Суду України пропозиції щодо секретаря засідання Пленуму Верховного Суду України, персонального складу лічильної комісії, а також форми бюлетеня та протоколу голосування, які затверджуються відкритим голосуванням.

*Питання про висловлення недовіри* Голові Верховного Суду України розглядається за участі Голови Верховного Суду України або без його участі. Голова Верховного Суду України по суті порушених питань може також надати письмові пояснення, які висвітлюються ним або уповноваженою ним особою на засіданні Пленуму Верховного Суду України. Організаційний комітет визначає порядок проведення засідання та процедуру голосування з урахуванням вимог цього Закону та здійснює контроль за її дотриманням. Рішення про висловлення недовіри Голові Верховного Суду України приймається шляхом таємного голосування більшістю голосів від складу Пленуму Верховного Суду України.

*Рішення про висловлення недовіри* Голові Верховного Суду України оформлюється Постановою Пленуму Верховного Суду України, яка підписується головуючим та секретарем засідання, обраним Пленумом Верховного Суду України за пропозицією головуючого. Висловлення недовіри Голові Верховного Суду України не позбавляє його повноважень судді Верховного Суду України. У разі дострокового припинення повноважень Голови Верховного Суду України обрання Голови Верховного Суду України здійснюється в порядку, встановленому цим Законом. Питання про недовіру Голові Верховного Суду України не може ініціюватися

протягом року з дня його розгляду на засіданні Пленуму Верховного Суду України.

Порядок звільнення з посади Голови Верховного Суду України з підстав, не пов'язаних з висловленням йому недовіри Пленумом Верховного Суду України, визначається законом та Регламентом Пленуму Верховного Суду України.

Згідно зі ст. 44 Закону *перший заступник Голови Верховного Суду України, заступники Голови Верховного Суду України* обираються на посаду строком на п'ять років та звільняються з посади Пленумом Верховного Суду України за пропозицією суддів Верховного Суду України. Рішення про їх обрання на посаду та про звільнення з посади приймається більшістю голосів від загального складу Пленуму Верховного Суду України шляхом таємного голосування. Ці заступники можуть бути достроково звільнені з посади у порядку, встановленому Регламентом Пленуму Верховного Суду України. Вони здійснюють адміністративні повноваження, визначені законом, а також Головою Верховного Суду України, та інформують Пленум Верховного Суду України про свою діяльність.

Згідно зі ст. 44-1 *Судова адміністративна палата Верховного Суду України*: 1) здійснює судочинство у справах у порядку, встановленому процесуальним законом; 2) аналізує судову статистику та вивчають судову практику; 3) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Персональний склад судової палати визначається Пленумом Верховного Суду України за пропозицією суддів Верховного Суду України.

Судову адміністративну палату Верховного Суду України очолює заступник Голови Верховного Суду України, який одночасно є секретарем судової палати. Секретар судової палати: 1) організовує роботу відповідної судової палати та головує на її засіданнях; 2) організовує ведення та аналіз судової статистики, вивчення і узагальнення судової практики у справах, розглянутих

судовою палатою; 3) інформує Пленум Верховного Суду України про діяльність судової палати; 4) здійснює інші передбачені законом повноваження.

Секретар судової палати має заступника, який виконує доручення секретаря судової палати щодо організації діяльності судової палати, а також виконує обов'язки секретаря судової палати у разі його відсутності. Заступник секретаря судової палати обирається на посаду строком на п'ять років та звільняється з посади Пленумом Верховного Суду України за пропозицією суддів Верховного Суду України. Рішення про обрання заступника секретаря судової палати та про його звільнення приймається більшістю голосів від загального складу Пленуму Верховного Суду України шляхом таємного голосування.

Відповідно до ст. 45 Закону **Пленум Верховного Суду України** є колегіальним органом, повноваження якого визначаються Конституцією України та цим Законом. До складу Пленуму Верховного Суду України входять усі судді Верховного Суду України.

*Пленум Верховного Суду України:* 1) обирає на посади та звільняє з посад Голову Верховного Суду України, Першого заступника Голови Верховного Суду України, заступників Голови Верховного Суду України у порядку, встановленому цим Законом; 2) призначає на посаду з числа суддів Верховного Суду України за поданням Голови Верховного Суду України та звільняє з посади секретаря Пленуму Верховного Суду України; 3) заслуховує інформацію Голови Верховного Суду України, Першого заступника Голови Верховного Суду України, заступників Голови Верховного Суду України про їх діяльність; 4) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судової системи та діяльності Верховного Суду України; 5) приймає рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; 6) надає висновок про наявність чи

відсутність у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 7) затверджує Регламент Пленуму Верховного Суду України; 8) розглядає та вирішує інші питання, віднесені законом до його повноважень.

Засідання Пленуму Верховного Суду України є повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин від складу Пленуму, крім випадків, встановлених цим Законом.

На засідання Пленуму можуть бути запрошені представники органів державної влади, наукових установ, громадських організацій, засобів масової інформації та інші особи.

Пленум Верховного Суду України скликається Головою Верховного Суду України в разі потреби або на вимогу не менш як четвертої частини від складу суддів Верховного Суду України, але не рідше одного разу на три місяці. У разі відсутності Голови Верховного Суду України Пленум скликається Першим заступником Голови Верховного Суду України, а в разі відсутності Першого заступника Голови Верховного Суду України – одним із заступників Голови Верховного Суду України. Законом також може бути встановлена інша процедура скликання Пленуму Верховного Суду України. Про день і час скликання Пленуму та питання, що виносяться на його розгляд, учасники засідання Пленуму повідомляються не пізніше як за десять днів до засідання. У цей же строк надсилаються матеріали щодо питань, які виносяться на розгляд Пленуму.

Засідання Пленуму веде Голова Верховного Суду України. У разі відсутності Голови ВС України засідання Пленуму веде Перший заступник Голови ВС України, а в разі відсутності Першого заступника Голови ВС України – заступник Голови ВС України. У випадках, встановлених цим Законом, засідання Пленуму веде голова



організаційного комітету, створеного для проведення Пленуму ВС України з питання висловлення недовіри Голові ВС України, або його заступник.

Порядок роботи Пленуму ВС України встановлюється цим Законом та прийнятим відповідно до нього Регламентом Пленуму Верховного Суду України.

Пленум Верховного Суду України приймає з розглянутих питань *постанови*. Постанови Пленуму ВС України підписуються головуючим на засіданні Пленуму та секретарем Пленуму і публікуються в офіційному друкованому органі ВС України.

Секретар Пленуму Верховного Суду України організовує роботу секретаріату Пленуму, підготовку засідань Пленуму, забезпечує ведення протоколу та контролює виконання постанов, прийнятих Пленумом Верховного Суду України.

Особливості проведення Пленуму Верховного Суду України з розгляду окремих питань, у тому числі щодо процедури скликання, повноважності засідання, порядку роботи, процедури голосування, порядку прийняття рішень та підписання постанов, прийнятих Пленумом Верховного Суду України, встановлюються законом.

*Науково-консультативна рада* утворюється при Верховному Суді України з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права для попереднього розгляду проектів постанов Пленуму Верховного Суду України стосовно надання висновків щодо проектів законодавчих актів та з інших питань діяльності Верховного Суду України, підготовка яких потребує наукового забезпечення.

Порядок організації та діяльності Науково-консультативної ради визначається положенням, що затверджується Пленумом Верховного Суду України.

Верховний Суд України має *офіційний друкований орган* (в якому публікуються матеріали судової практики Верховного Суду України та інших судів загальної юрисдикції, матеріали з питань організації діяльності судів загальної юрисдикції та інші матеріали) та може бути співзасновником інших друкованих видань (ст. 46 Закону).

У Верховному Суді України діє **Судова палата в адміністративних справах**, до складу якої входять судді адміністративної юрисдикції. Відповідно до Постанови Верховного Суду України від 23.09.2005 № 9 в його складі створено Судову палату в адміністративних справах і затверджено її чисельний склад у кількості семи суддів Верховного Суду України. Очолює Судову палату в адміністративних справах Верховного Суду України голова – Кривенко Віктор Васильович.

Порядок перегляду судових рішень Верховним судом України визначений ст. 235–244-2 КАС України.

Відповідно до п. 4 ст. 20, ст. 237 КАС України, Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами, якщо вони оскаржені з мотивів: 1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права; 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

### **Контрольні питання**

Назвіть основні етапи становлення і розвитку системи адміністративних судів в Україні.

Сформулюйте поняття адміністративних судів та визначте мету їх утворення.

Визначте особливості статусу суддів адміністративних судів в Україні.

Що є предметом діяльності адміністративних судів?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### **Основні нормативно-правові акти і література**

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної

Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31.

Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів: указ Президента України від 20.05.2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 46.

Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі: Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 24 листопада.

Положення про порядок формування колегій суддів у Вищому адміністративному суді України, затверджено рішенням зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 27.12.2010 № 20. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: vasu.gov.ua/ua/judges\_meeting.html

Про утворення у Верховному Суді України Судової палати в адміністративних справах: постанова Пленуму Верховного Суду України від 23.09.2005 № 9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua

Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта, КНТ, 2006. – 271 с.

Бондар С. О. Мета та принципи діяльності адміністративних судів / С. О. Бондар // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 63–69.

Бондар С. О. Поняття адміністративних судів та їх місце у судовій системі / С. О. Бондар // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2009. – Вип. 12. – С. 422–426.

Бондар С. О. Особливості внутрішньо-організаційної діяльності адміністративних судів як предмету

адміністративно-правового регулювання / С. О. Бондар // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 146–149.

Бондар С. О. Організаційне забезпечення діяльності адміністративних судів / С. О. Бондар // Актуальні проблеми права: Теорія і практика : збірник наукових праць. – 2010. – № 18. – С. 782–789.

Бутенко В. І. Історія запровадження системи адміністративних судів в Україні / В. І. Бутенко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 83–87.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид. ; переробл. і доповн. – К : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Винокурова І. Проблеми кадрового забезпечення адміністративних судів / І. Винокурова // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 78–83.

Нікітіна І. О. Одноінстанційний розгляд адміністративних справ: проблеми і перспективи / І. О. Нікітіна // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 131–138.

Обрусна С. Ю. Адміністративно-правові засади реформування судової системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. Ю. Обрусна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 35 с.

### **Тестові завдання**

**У якому нормативному акті визначені умови початку роботи адміністративних судів?**

Кодексі адміністративного судочинства;

Перехідних положеннях Конституції України;

Законі України «Про судоустрій і статус суддів»;

Указі Президента України «Про створення мережі адміністративних судів»;

ці умови нормативно не визначені.

**Про початок діяльності апеляційного адміністративного суду повідомляє:**

голова конкретного апеляційного адміністративного суду;

Президент України;

Державна судова адміністрація України;

Голова Вищого адміністративного суду;

Вища рада юстиції України.

**Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення Вищого адміністративного суду України здійснює:**

Верховний Суд України;

Державна судова адміністрація України;

Вищий адміністративний суд України;

Вища кваліфікаційної комісії суддів України;

З'їзд суддів України.

**Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення апеляційного адміністративного суду України здійснює:**

Верховний Суд України;

Державна судова адміністрація України;

Вищий адміністративний суд України;

апеляційний суд України;

З'їзд суддів України.

**Вищий адміністративний суд у межах своїх повноважень:**

розглядає адміністративні справи в касаційному порядку;

розглядає адміністративні справи як суд першої інстанції;

розглядає адміністративні справи як суд;

узагальнює судову практику, надає методичну допомогу судам нижчого рівня;

усі відповіді правильні.

## Розділ 6

# ПІДСУДНІСТЬ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ

### 6.1 Поняття, критерії та види підвідомчості справ адміністративної юрисдикції

Конституцією України закріплено правило, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникли у державі (ст. 124). З цим конституційним положенням пов'язане поняття підвідомчості справ судам. Правосуддя відрізняється специфікою завдань, які держава ставить перед судовими органами, а також основними функціями судової влади. Ці завдання та функції є загальними для всієї структури цієї влади і виражають судову політику, єдину для всіх ланок судових органів. Для відмежування компетенції судів загальної юрисдикції від компетенції інших юрисдикційних органів, у тому числі й відмежування між судами, вводиться поняття «підвідомчості» справ. Підвідомчість постає як міжгалузевий інститут права, що виконує функцію розподільчого механізму юридичних справ між різними юрисдикційними органами

Отже, **підвідомчість** – це коло справ, які характеризуються певними юридичними властивостями, в залежності від яких справа підлягає розгляду або загальними судами або спеціалізованими судами або іншими державними органами. Як правило до юридичних властивостей, залежно від яких та чи інша справа розглядатиметься тим чи іншим судом загальної юрисдикції (загальним чи спеціалізованим), а чи іншим державним органом належать: *наявність спору про право*;

*суб'єктний склад учасників спірних правовідносин; зміст (предмет) спору.*

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Але який конкретно суд повинен розглядати ту чи іншу справу, залежить від розмежування компетенції між ними в здійсненні правосуддя. Відповідно до такого розмежування правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення (ст. 4 КАСУ). В цьому зв'язку визначальним для засвоєння завдань діяльності адміністративних судів є поняття справи адміністративної юрисдикції.

Такий підхід до визначення завдань адміністративного суду аж ніяк не характеризує сферу діяльності та компетенцію адміністративних судів. Адже право вирішення адміністративних справ надане не тільки судовим, а й державним органам адміністративної юрисдикції, органам місцевого самоврядування тощо. Для відмежування компетенції судів загальної юрисдикції (а адміністративний суд є судом загальної юрисдикції) від компетенції інших юрисдикційних органів, у тому числі й відмежування між судами, вводиться поняття «підвідомчості» справ. Щоправда, законодавець використовує поняття «компетенція» (ст. 17 КАСУ) або ще ширше поняття «адміністративна юрисдикція». Проте і *компетенція*, і *адміністративна юрисдикція* – це встановлені законом *повноваження суду*, які пов'язані скоріше з визначенням порядку відправлення правосуддя, ніж з визначенням кола справ віднесення до відання того чи іншого суду.

Інститут *підвідомчості* науково обґрунтований в юридичній літературі, традиційно використовувався законодавцем для визначення кола справ, віднесених до відання органів адміністративної юрисдикції (гл. 17 КУпАП

«Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення») є одним із наукових прийомів (засобів) розмежування компетенції юрисдикційних органів та має практичне значення для розгляду і вирішення адміністративної справи.

Незважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів окремих юрисдикцій, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору в багатьох випадках залишається досить складною проблемою для практики, обумовленою не лише недосконалим законодавством, а й існуючими в науці та практиці догмами. На даний час **розмежування юрисдикцій** здійснюється згідно зі ст.ст. 15, 16 ЦПК України, ст.ст. 1, 12 ГПК України та ст.ст. 2, 17 КАС України, які відповідно визначають компетенцію загальних, господарських та адміністративних судів. Недосконалість цих положень призводить до того, що при визначенні та розмежуванні юрисдикцій суди частіше керуються існуючою вже впродовж десятиліть практикою, аніж зазначеними положеннями чинного законодавства.

Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикцій виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. При вирішенні таких проблем процесуальна наука та практика, керуючись неписаною догмою щодо *неможливості альтернативи* у визначенні судової юрисдикції, свої зусилля звертає на вирішення існуючих колізій.

*Підставою розмежування підвідомчості справ між судами та іншими юрисдикційними органами є чотири загальні критерії (ознаки): а) наявність правового спору чи спору про право у відповідній сфері правового регулювання; б) суб'єктний склад осіб, які беруть участь у справі; в) змістовний (предметний) склад спору; г) непоширеність юрисдикції інших юрисдикційних*



органів (судів) на спірні правовідносини, визначені законом.

**Наявність правового спору** є обов'язковим критерієм при вирішенні питання щодо підвідомчості справи суду. Для адміністративного судочинства це може бути лише *публічно-правовий спір*, який характеризується наступними ознаками: 1) це спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сфері виконавчої влади або місцевого самоврядування, тобто *наявність спірних правовідносин*; 2) виникнення такого спору обумовлено *наявністю публічно-правового конфлікту*, приводом для якого є негативне ставлення одного із суб'єктів конкретного публічного правовідношення до прийняття, виконання або невиконання закріплених законодавством правил поведінки; 3) *наявністю права*: на захист суб'єктивних прав від будь-якого незаконного зазіхання чи обмежень; вимагати від державних органів дотримуватися, охороняти і захищати гарантовані законом права, свободи, інтереси; звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень; 4) *імперативністю у правовідносинах та домінуванням публічного інтересу* в реалізації таких правовідносин.

**Суб'єктний склад осіб, які беруть участь у справі.** Особами, які беруть участь у справі, є *сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб* (ст. 47 КАСУ).

Визначальне рішення у суб'єктному складі мають сторони процесу – позивач і відповідач. *Позивачем* можуть бути громадяни, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. *Відповідачем* в адміністративній справі найчастіше є суб'єкт владних повноважень. Фізичні та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише у справах:

1) про тимчасову заборону (припинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України (ст. 185-5 КАСУ);

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

5) в інших випадках, встановлених законом (ст. 500 КАСУ).

Аналіз норм ст. 17 КАС України показує, що *обов'язковою стороною* (здебільшого – відповідачем) у публічно-правовому спорі повинен бути *суб'єкт владних повноважень*. Схематично це може бути так: а) особа (позивач) – суб'єкт владних повноважень (відповідач); б) суб'єкт владних повноважень (позивач) – суб'єкт владних повноважень (відповідач); в) суб'єкт владних повноважень (позивач) – особа (відповідач).

Таким чином, *суб'єктний склад осіб, які беруть участь у справі* – це сукупність визначених законом учасників публічних правовідносин, в яких однією із сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень.

**Змістовний (предметний) склад спору** характеризується установленням законом підвідомчих адміністративному суду груп правових спорів у публічних правовідносинах. У ч. 1 ст. 17 КАС України дається перелік категорій справ, які належать до предмету адміністративної юрисдикції.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Закон визначає шість груп правовідносин, на які поширюється компетенція адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень

(нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

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

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України.

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Отже, **змістовний (предметний) склад спору** – це правове вираження повноважень адміністративного суду щодо розгляду і вирішення окремих груп публічно-правових спорів.

**Непоширеність юрисдикції інших юрисдикційних органів (судів) на спірні правовідносини, визначені законом.** Ще одним способом визначення юрисдикції адміністративної юстиції – це законодавче закріплення тих категорій справ, які не можуть розглядатись адміністративними судами. До таких справ включаються публічно-правові справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

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

Визначення меж адміністративної юрисдикції базується на ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Конституційний Суд України, здійснюючи тлумачення цієї статті Конституції, практично не звужує досить широке її формулювання. Згідно з його тлумаченням, кожен має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Ст. 55 Конституції не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, а тому встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії та бездіяльність. Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод.

Виходячи від зворотного, компетенція інших юрисдикційних органів також не може поширюватися на спори, віднесені законом до відання адміністративного суду. Однак питання відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів залишається складним. Наприклад, критерієм розмежування між адміністративною та іншими видами юрисдикції є норми, закріплені ч. 2 ст. 2 та ч. 2 ст. 4 КАС України, за якими:

а) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи діяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження;

б) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких

законом встановлений інший порядок судового вирішення.

На перший погляд, ніби існує на законодавчому рівні розмежування компетенції. Однак більш повне вивчення цього питання потребує додаткових критеріїв і ознак. Так, предметом аналізу конституційної юрисдикції є нормативні акти, вичерпний перелік яких визначено ст. 150 Конституції України щодо їх конституційності. Разом із тим, *адміністративні суди* також уповноважені розглядати правові акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради АР Крим **на предмет їх законності**. Отже, *Конституційний Суд України* розглядає правові акти **на предмет їх конституційності**. Крім того, адміністративний суд може теж визнавати неконституційними, але інші підзаконні правові акти. В цьому зв'язку для більш чіткого розмежування повноважень між Конституційним Судом України і адміністративним судом Пленум Верховного Суду України у постанові «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9 зазначив, що суди загальної юрисдикції не вправі, застосовуючи Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закони чи правові акти, перераховані у ст. 150 Конституції України, оскільки це віднесене до виключної компетенції Конституційного Суду України.

Певні питання виникають при **розмежуванні компетенції** судів адміністративної і кримінальної юрисдикцій; адміністративної і цивільної (господарської) юрисдикцій; адміністративної юрисдикції і повноважень громадських організацій, що при застосуванні потребує ретельного вивчення норм матеріального права та порівняльного аналізу процесуальних відносин.

**Недотримання правил підвідомчості** справ органам юрисдикційних повноважень (суду) тягне за собою *процесуально-правові наслідки*, як, наприклад, *відмова у прийнятті позовної заяви* (ч. 1 ст. 109 КАСУ), *припинення провадження у справі* (ч. 1 ст. 157 КАСУ) і,

врешті-решт, *визнання рішення суду не чинним* у зв'язку з порушенням процесуальних норм за процесуальними ознаками.

Слід зауважити, що судова практика адміністративних судів, а також судова практика Верховного Суду України з розгляду адміністративних справ при вирішенні питання щодо наслідків пред'явлення особою позову про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень формується шляхом відмови у відкритті провадження або закриття провадження у справі в подібних випадках. При цьому суди посилаються на п. 1 ч. 1 ст. 109 та п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України, відповідно до яких *суд відмовляє у відкритті або відповідно закриває провадження у справі, якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства*. При цьому суд вирішує питання про наявність або відсутність порушення прав, свобод чи інтересів особи фактично *без судового розгляду*. Такий підхід нам видається неправильним з огляду на те, що висновок про наявність або відсутність відповідних порушень у публічно-правових відносинах *повинен робитися лише за результатами розгляду справи в суді*. З цього приводу Вищий господарський суд України в постанові від 28.07.2010 зазначив: «Реалізуючи передбачене ст. 55 Конституції України право на судовий захист, звертаючись до суду, особа вказує в позові *власне суб'єктивне уявлення* про порушене право чи охоронюваний інтерес та *спосіб його захисту*. Вирішуючи спір, *суд повинен надати об'єктивну оцінку* наявності порушеного права чи інтересу на момент звернення до господарського суду, а також визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб відновлення порушеного права позивача.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття

судового рішення про відмову в позові». Цей підхід є правильним і таким, що забезпечує принцип доступності до правосуддя, оскільки предметом адміністративного позову є право, свобода та інтерес, про захист яких звертається позивач до суду, а обрання способу відновлення порушеного права є змістом позову.

## 6.2 Поняття і види підсудності адміністративних справ. Встановлення підсудності справ адміністративної юрисдикції

Розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм справ називається **підсудністю**. На відміну від юрисдикції (підвідомчості), за якою розмежовується компетенція між різними органами щодо вирішення справ, підсудність розмежує компетенцію в тій же сфері, але вже між різними судами. Тому підсудністю називають ще *коло справ, вирішення яких віднесено до компетенції певного суду*.

**Підсудність** – це процесуальний порядок віднесення судових справ, що підлягають розгляду і вирішенню по суті до конкретної ланки судової системи і до певного конкретного суду цієї ланки. Тобто розмежування справ за підсудністю відбувається між судами (тобто в середині однієї судової ланки або між місцевим та апеляційним судом).

Процесуальне законодавство визначає такі судові інстанції: 1) перша інстанція, де справа розглядається вперше, і в судовому засіданні суд постановляє судові рішення по суті; 2) апеляційна інстанція; 3) касаційна інстанція, де переглядаються рішення, ухвали, вирoki судів першої та апеляційної інстанцій.

**Система адміністративних судів України** складається з чотирьох ланок: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Вищий адміністративний суд України; 4) Верховний Суд України.

Але який конкретно суд повинен розглядати ту чи іншу адміністративну справу, залежить від *підсудності цих справ*. Тобто, для того щоб звернутися до суду за захистом прав, свобод та інтересів позивача, треба чітко усвідомлювати правила підсудності, які встановлюються законом з урахуванням низки юридичних ознак, властивостей та особливостей провадження певних (конкретних) груп адміністративних справ.

На відміну від *підвідомчості*, яка розмежує компетенцію між юрисдикційними органами (судами також) у сфері всієї процесуальної діяльності за ознаками наявності або відсутності конкретного виду правового спору чи спору про право, суб'єктивного складу учасників справи та змістовних вимог спору, *підсудність* розмежує компетенцію судів у конкретних процесуальних провадженнях щодо розгляду і вирішення справ з урахуванням юридичних ознак та особливостей.

Визначити підсудність означає встановити, суд якої ланки, згідно із законом повинен здійснювати судочинство в тій чи іншій справі у підвідомчих йому провадженнях.

**Критерієм** визначення законодавцем компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення адміністративної справи є правила, в основу яких покладені наступні *юридичні ознаки та властивості*: 1) юридична природа і характер публічно-правового спору, його предметна спрямованість; 2) суб'єктивний склад сторін спірних правовідносин; 3) місцезнаходження позивача та відповідача; 4) компетенція органу владних повноважень за його ієрархічною структурою побудови, приналежністю до державних чи громадських органів; 5) рівень і повноваження адміністративних судів; 6) особливості проваджень окремих видів публічно-правових спорів тощо.



Отже, розподіл справ між адміністративними судами і закріплення їх правовими нормами здійснюється законодавцем саме з урахуванням зазначених юридичних ознак процесуальних правовідносин у публічній сфері.

Таким чином, **підсудність** – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесене законом до компетенції певного адміністративного суду.

Підсудність згідно із законом поділяється на три види:

- а) предметну;
- б) територіальну;
- в) інстанційну.

**Предметна підсудність** визначається: доступністю правосуддя для людини; характером публічно-правового спору; суб'єктивним складом сторін спірних правовідносин. Так, з урахуванням запровадженої дворівневої системи місцевих адміністративних судів, відповідно до ст. 18 КАС України можна запропонувати таку класифікацію.

**1. Місцевим загальним судам як адміністративним судам першої інстанції** підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАСУ);

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ);

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу 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 (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАСУ);

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пп. 1–4 ч. 1 ст. 18 (вказані вище) (п. 5 ч. 1 ст. 18 КАСУ);

5) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України – у порядку ст. 185-5 КАС України (п. 6 ч. 1 ст. 18 КАСУ).

Зазначені справи мають велике поширення у суспільстві, а тому повинні розглядатися судами, найбільш доступними для людини як за місцем проживання (перебування), так і за традиційно ustalеними відносинами. Такими судами є місцеві загальні суди: районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди (ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Усі спори в таких випадках вирішуються одноособово суддями.

За характером публічно-правового спору ці справи пов'язані з: а) публічними відносинами у сфері діяльності лише органів чи посадових осіб місцевого самоврядування; б) публічними відносинами з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, тобто відносинами щодо правомірності накладення адміністративних стягнень суб'єктом владних повноважень.

За **суб'єктним складом сторін** спірних правовідносин ці справи характеризуються тим, що:

а) *відповідачем* може бути орган чи посадова особа (наприклад сільський голова) місцевого самоврядування або посадова чи службова особа (наприклад, працівники виконкому) органу місцевого самоврядування;

б) *позивачем* може бути лише фізична чи юридична особа, яка не є суб'єктом владних повноважень;

в) *відповідачем* щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності також можуть бути: адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди; органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в порядку підвідомчості, встановленому гл. 17 КУпАП та іншими законами України.

Варто звернути увагу, що законодавець, встановлюючи можливість розгляду спорів з приводу (неправомірного) притягнення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ), *в порядку позовного провадження* не виключає можливості оскаржити притягнення до адміністративної відповідальності *в порядку провадження за скаргою*, встановленому гл. 24 КУпАП та іншими законами України. Збереження оскарження за скаргою постанов у справі про адміністративне правопорушення, на нашу думку, ґрунтується на тому, що провадження за скаргою забезпечує швидкість розгляду справи та економічність. Розгляд у позасудовому порядку будь-якої адміністративної справи – це частина управлінської діяльності, якій властива певна оперативність. Адже строк подачі скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення (ст. 289 КУпАП), строк розгляду цієї скарги (ст. 292 КУпАП) визначається у 10 днів. Відповідно зменшуються і витрати на розгляд таких справ. Крім цього, особа, яка оскаржила постанову про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита (ч. 4 ст. 288 КУпАП).

**2. Окружним адміністративним судам як місцевим судам першої інстанції** підсудні справи:

1) однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної

Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

2) про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

3) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ч. 2 ст. 18 КАСУ).

Отже, окружним адміністративним судам *не підсудні* справи щодо дій чи бездіяльності органів владних повноважень у сфері притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності. Спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності віднесено до підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів у порядку провадження *за позовом*, установленим КАС України, або в порядку провадження *за скаргою* відповідно до гл. 24 КУпАП.

За характером публічно-правового спору ці справи пов'язані з публічними відносинами у сфері діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів.

За суб'єктним складом сторін спірних правовідносин ці справи *характеризуються* тим, що: а) відповідачами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і фізичні чи юридичні особи у випадках, встановлених законом (наприклад, дострокове припинення повноважень народного депутата України або тимчасове припинення діяльності громадської організації чи її ліквідація); б) позивачами можуть бути як фізичні чи юридичні особи, так і суб'єкти владних повноважень у випадках, встановлених законом

(наприклад спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління).

Створення більш високого рівня місцевих адміністративних судів першої інстанції незалежного від районного адміністративно-територіального устрою, а також віднесення до їх підсудності адміністративних справ, пов'язаних з публічними відносинами у сфері діяльності органів виконавчої влади та інших державних органів дає можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також додаткові гарантії особі щодо незалежного розгляду справи.

**3. Місцевим загальним судам як адміністративним судам або окружним адміністративним судам як судам першої інстанції за вибором позивача підсудні:**

1) адміністративні справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 18 КАСУ);

2) адміністративні справи, предметна підсудність яких не визначена КАС України (ч. 5 ст. 18 КАСУ).

Дане положення надає особі можливість самостійно визначати, до якої з ланок системи місцевих адміністративних судів їй звернутися. Звернення до місцевого загального суду як адміністративного суду є більш доступним, а звернення до окружного адміністративного суду надає додаткові гарантії щодо незалежності розгляду адміністративної справи.

За характером публічно-правового спору і за суб'єктним складом ці справи характеризуються тим, що спори виникають у сфері публічної діяльності лише місцевих органів виконавчої влади і відповідачем може бути лише посадова чи службова особа місцевого органу виконавчої влади, а також суб'єкт, що виконує делеговані повноваження. Такі спори можуть розглядатися як одноособово суддею, так і колегіально у складі трьох суддів.

**4. Вищому адміністративному суду України як суду першої (і останньої) інстанції** підсудні справи (так званий одноінстанційний порядок):

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

2) про дострокове припинення повноважень народного депутата України (в порядку ст. 180 КАСУ);

3) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України – у порядку ст. 171-1 КАС України (ч. 4 ст. 18 КАСУ).

За характером публічно-правового спору і суб'єктним складом ці справи пов'язані з реалізацією виборчих прав, дострокового припинення повноважень народного депутата та діяльності органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України) які **потребують оперативного, швидкого і остаточного вирішення спору**, тому вони віднесені за підсудністю до компетенції Вищого адміністративного суду України. Особливості провадження в цих справах регламентуються ч. 3 ст. 172 та ст. 176; ст. 180; ст. 171-1 КАС України. Спори в таких випадках розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів.

Аналіз положень ч.4 ст.18, ст.ст.171-1 та 180 Кодексу свідчить, що скорочену процедуру розгляду встановлено законодавцем у справах, вирішення яких: 1) має виключно важливе значення для життя суспільства і держави в цілому, захисту прав і свобод інших громадян; 2) стосується в окремих випадках сфери здійснення правосуддя та народовладдя тощо.

Так, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України напряму пов'язані з формуванням конституційного складу Верховної Ради України. Триінстанційна процедура розгляду зазначеної категорії справ може призвести до того, що тривалий час єдиний орган законодавчої влади в

державі буде функціонувати не в повному складі. *Акти Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України* пов'язані з формування судової гілки влади. Тривалий процес оскарження зазначених актів, як свідчать непоодинокі випадки з практики, може заважати нормальному функціонуванню судів України, що, в свою чергу, призводить до послаблення гарантій конституційного права громадян на судовий захист. Наведене дає підстави стверджувати, що Верховна рада України при визначенні одноінстанційної процедури розгляду зазначених категорій справ діяла з мотивів **законодавчої доцільності**, керувалася принципами, закладеними в Конституції України.

Встановлення законодавцем однієї інстанції в особі ВАС України для розгляду справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України та Президента України також має свої переваги. *Індивідуальні акти* Верховної Ради України та Президента України найчастіше *вирішують важливі кадрові питання формування виконавчої та судової гілок влади*, а нормативні – мають на меті вирішення поточних проблем державного управління. Тривалий розгляд зазначених актів у трьох інстанціях може значно затягнути процес прийняття необхідних для життя держави і суспільства управлінських рішень. Крім того, розгляд зазначеної категорії справ трьома судовими інстанціями (і потенційна можливість винесення трьох різних судових рішень) фактично ставить права багатьох інших осіб у залежність від інтересів однієї особи, позивача, і порушує принцип передбачуваності державних рішень.

У даному випадку законодавець керувався принципом політичної доцільності, мав на меті ефективно регулювання політичного життя в країні, враховував політичні реалії сучасного українського суспільства. Зазначене дає підстави стверджувати, що Верховна рада України в даному випадку керувалася принципом політичної доцільності. Слід звернути увагу, що окремі правила предметної підсудності регламентуються також

главою 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАС України. Адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України.

**Територіальна підсудність адміністративних справ** визначається *місцезнаходженням позивача та відповідача*, а також рівнем повноважень адміністративного суду. Вона встановлює територіальну компетенцію кожного суду з вирішення адміністративних справ. Територіальна підсудність розмежовує предметну компетенцію судів одного рівня залежно від місця розгляду справи та визначає, в якому конкретно адміністративному суді повинна бути розглянута і вирішена дана адміністративна справа. КАС України (ст. 19) залежно від місцезнаходження сторін та характеру публічно-правового спору вирізняє: *загальну, виключну та альтернативну територіальну підсудність*.

*Загальна територіальна підсудність* формує основне правило, за яким адміністративний позов подається до суду за *місцезнаходженням відповідача* (ч. 1 ст. 19 КАСУ). Обрання цього правила обумовлене тим, що рішення (нормативно-правовий акт) суб'єкта владних повноважень стосується прав багатьох осіб і, відповідно, може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникли б ситуації, коли правомірність такого рішення перевірялася б паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок можливі різні результати перевірки. Щоб не виникало подібних ситуацій і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, *запроваджене правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача*.

Це правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень. Дійсно, з метою однакового розуміння



рішення (нормативно-правового акта) суб'єкта владних повноважень та забезпечення принципів верховенства права і законності при здійсненні правосуддя в адміністративних судах й вводиться правило, що *розгляд справи здійснюється судом, юрисдикція якого поширюється на територію місцезнаходження відповідача*. Саме це правило характерне для адміністративного судочинства.

*Виключна територіальна підсудність* формує правило, за яким оскарження окремих категорій адміністративних справ здійснюється спеціально визначеним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (ч.3 ст.19 КАСУ). Виключна територіальна підсудність унеможливує вибір позивачем іншого суду для розгляду і вирішення адміністративних справ, визначених адміністративним процесуальним законом.

Адміністративні справи з приводу 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, крім випадків, передбачених цим Кодексом, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, тобто перелічені категорії адміністративних справ віднесені до виключної підсудності окружного адміністративного суду міста Києва.

Крім того, глава 6 розділу III КАС України «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» до виключної підсудності окружного адміністративного суду, територіальна компетенція якого поширюється на м. Київ, віднесено справи щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум, подається до окружного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (ч. 3 ст. 175 КАСУ).

Зазначеною главою також передбачені спеціальні правила територіальної підсудності, наприклад:

1) рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії АР Крим, обласних, районних, міських (в тому числі міст Києва та Севастополя), районних у містах виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії АР Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 4 ст. 172 КАСУ);

2) рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені ч. 3–4 ст. 172, оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 5 ст. 172 КАСУ);

3) адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 2 ст. 173 КАСУ);

4) позовна заява щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових

осіб подається до окружного адміністративного суду за їх місцезнаходженням. Позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за їхнім місцезнаходженням (ч. 3 ст. 174 КАСУ);

4) органи виконавчої влади, місцевого самоврядування мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону або обмеження права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 182 КАСУ).

*Альтернативна територіальна підсудність* формує правило, за яким у разі оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів 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, передбачених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача (ч. 2 ст. 19 КАСУ).

Відповідно до п.4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06.03.2008 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ» судам слід враховувати, що згідно зі ст.3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» *місцем проживання* фізичної особи вважається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік, а *місцем перебування* – адміністративно-

територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік. Щодо *місця знаходження юридичної особи*, то місцем її знаходження відповідно до ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені, а *місцем проживання фізичної особи-підприємця* є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому, у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово, що знаходиться за певною адресою, за якою здійснюється зв'язок із фізичною особою-підприємцем. Положеннями зазначених законів повинні керуватися суди під час встановлення місця проживання, перебування чи знаходження позивача для визначення територіальної підсудності адміністративної справи.

Альтернативна територіальна підсудність формує правило, за яким *у разі невизначеності територіальної підсудності адміністративної справи* така справа розглядається *місцевим адміністративним судом за вибором позивача* (ч. 4 ст. 19 КАСУ). Отже, позивач за власним розсудом може звернутися до місцевого загального суду як адміністративного за місцем знаходження або до окружного адміністративного суду як суду першої інстанції, але з дотриманням при цьому правил предметної підсудності.

Ч. 3 ст. 175 КАС України передбачені спеціальні правила альтернативної територіальної підсудності, за якими позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Позовна заява з інших питань, передбачених цією статтею (право оскаржувати дії чи бездіяльність 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, що порушують законодавство про вибори чи референдум, мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, подається до окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена (ч. 1 ст. 175 КАСУ)).

Законодавець не регулює територіальної підсудності спорів, що виникають із **адміністративного договору**, проте побутує точка зору, що такі спори мають бути підсудні адміністративному суду за місцем виконання договору, якщо у договорі не визначена інша підсудність.

**Інстанційна підсудність адміністративних справ** визначається установленням судів, які мають розглядати конкретну адміністративну справу в першій, апеляційній та касаційній інстанціях. При виробленні правил інстанційної підсудності дотриманий принцип, за яким *кожна ланка адміністративних судів виконує функції лише однієї інстанції* за винятком випадків, коли *Вищий адміністративний суд України* як суд касаційної інстанції розглядає адміністративні справи як суд *першої і останньої інстанції* або як суд *апеляційної інстанції*. Отже, КАС України встановлює наступну інстанційну підсудність.

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

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

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

**Вищий адміністративний суд України** переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України (рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду (ч. 3 ст. 172 КАСУ). Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду.

Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як *суд касаційної інстанції*.

Різновидом касаційного провадження є перегляд судових рішень за винятковими обставинами (ч. 2 ст. 235 КАСУ) або як називається в літературі – повторна касація. **Верховний Суд України** переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з підстав і в порядку, встановлених цим Кодексом, тобто за винятковими обставинами. Такими обставинами, відповідно до ст. 237 КАС України можуть бути: 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права; 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

**Підсудність за зв'язком вимог** (чи підсудність кількох пов'язаних між собою вимог) визначена ст. 21 КАС України. Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ч. 1 ст. 21 КАСУ). Такими

вимогами, наприклад, можуть бути: вимога визнання не чинним рішення суб'єкта.

Позивач *може заявити кілька вимог* в одній позовній заяві, якщо вони *пов'язані між собою*. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один з цих судів за вибором позивача. 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. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський 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, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Випадки передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, передбачені ч. 1 ст. 22 КАС України називають підсудністю за ухвалою суду. Так, суд своєю ухвалою передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо: 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) відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; 3) після

відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду; 4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи; 5) ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу; 6) однією із сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду.

### **6.3 Наслідки порушення правил підсудності справ адміністративним судам**

Питання про підсудність адміністративної справи вирішується, як правило, суддею одноособово при прийнятті позовної заяви – відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 107 КАС України після одержання позовної заяви суддя з'ясовує, чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства.

За загальним правилом, суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі (ч. 2 ст. 107 КАСУ). Однак правила підсудності можуть бути порушені як особою, яка звернулася до суду, так і самим судом (п. 2–3 ч. 1 ст. 22 КАСУ: відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; після відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду).

Визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві є настільки складна річ, що потребує постійного як наукового, так і практичного аналізу та вивчення. Актуальність цієї проблеми полягає не тільки в тому, що вона породжує судову тяганину для сторін, але і небажані наслідки навіть для самих суддів. Адже відповідно до ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і



статус суддів» однією із підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані з порушенням правил підсудності чи підвідомчості. Слід звернути увагу на те, що законодавець, прийнявши цю правову норму, закріпив як підставу для дисциплінарної відповідальності судді не лише умисне порушення ним правил підсудності чи підвідомчості, а й навіть недосконале знання норм, які регулюють ці правила.

У п. 6 Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06.03.2008 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» наголошується, що судам необхідно розрізняти *правові наслідки недотримання правил предметної і територіальної підсудності*.

Так, у разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил *предметної підсудності* суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАСУ). Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду.

У разі недотримання правил *територіальної підсудності* адміністративну справу також необхідно передати до належного суду, але за умови, якщо це було виявлено після відкриття провадження у справі і до початку судового розгляду справи (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАСУ). Проте якщо недотримання правил територіальної підсудності виявлено вже під час судового розгляду, то суд повинен завершити розгляд справи та ухвалити судове

рішення по суті спору. При перегляді справи у суді вищої інстанції саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування судового рішення.

Так, законодавець передбачає кілька випадків **можливого порушення правил підсудності**.

1. Особа, яка звертається до суду, подала адміністративний позов з порушенням правил підсудності. В такому випадку суд, який розглядає питання про відкриття провадження, повертає позивачеві позовну заяву (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАСУ) у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому суду.

В ухвалі про повернення позовної заяви суд зазначає, якому суду підсудна ця адміністративна справа. Якщо заява не належить розгляду в порядку адміністративного судочинства, суддя постановляє ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 109 КАСУ).

Копія ухвали про повернення позовної заяви, а також (або) про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвали про повернення позовної заяви або про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі можуть бути оскаржені особою, яка подала позовну заяву.

2. Після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрите без дотримання правил предметної підсудності (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАСУ). В такому випадку суд повинен передати її на розгляд відповідного адміністративного суду.

У разі виявлення порушення правил предметної підсудності в суді вищої інстанції (апеляційному суді), рішення суду першої інстанції підлягає скасуванню, а справа передається до компетентного суду (ст. 207 КАСУ).

Отже, в будь-якому випадку порушення правил предметної підсудності тягне за собою скасування рішення у

справі, якщо воно було прийняте, та передачу справи до компетентного суду.

Питання про передачу адміністративної справи розглядається судом у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання (ч. 2 ст. 22 КАСУ). Про передачу справи суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена.

3. Якщо після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАСУ), то адміністративна справа повинна бути передана до належного суду. Питання про передачу адміністративної справи вирішується відповідно до правил, передбачених частинами 2–5 ст. 22 КАС України. Однак якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, законодавець не встановлює будь-яких обмежень чи заборон щодо відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 107 КАСУ), залишення позовної заяви без руху (ст. 108 КАСУ), відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 109 КАСУ), залишення позовної заяви без розгляду (ст. 155 КАСУ), зупинення провадження у справі (ст. 156 КАСУ), закриття провадження у справі (ст. 157 КАСУ) тощо. Законодавець вважає, що рівень суду належний і суд може (повинен) завершити розгляд справи та ухвалити судові рішення по суті спору.

4. Адміністративну справу розглянуто судом з порушенням правил інстанційної підсудності, порушені норми процесуального права оскільки правилами інстанційної підсудності законодавець чітко виписав повноваження усіх ланок судів. У таких випадках підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи для продовження розгляду є порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели

до постановлення незаконної ухвали, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі (ч. 1 ст. 227 КАСУ). Підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи на новий судовий розгляд є порушення норм процесуального права, які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи (ч. 2 ст. 227 КАСУ).

Постанова скасовується, а адміністративна справа (відповідно до правил ч. 2 ст. 22 КАСУ) направляється до суду на новий розгляд з урахуванням усіх видів підсудності адміністративних справ.

Законодавством передбачені **інші випадки передачі адміністративних справ** з одного суду до іншого. Суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

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) (п. 1 ч. 1 ст. 22 КАСУ). Отже, йдеться про витребування розгляду адміністративної справи за місцем проживання (перебування) особи, яка не є суб'єктом владних повноважень;

2) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках (наприклад, хвороби суддів, довгострокового відрадження) неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи (п. 4 ч. 1 ст. 22 КАСУ);

3) ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу (п. 5 ч. 1 ст. 22 КАСУ);

4) однією із сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду (п. 6 ч. 1 ст. 22 КАСУ).

У всіх випадках передача адміністративних справ (ст. 22 КАСУ) з одного адміністративного суду до іншого

має відбуватися з урахуванням правил підсудності адміністративних справ.

Суд передає адміністративну справу на розгляд іншому адміністративному суду, що найбільш територіально наближений до цього суду, у випадку, передбаченому пп. 4 і 6 ч. 1 ст. 22 (після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи; однією із сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду).

У разі ліквідації адміністративного суду справи, що знаходилися у його провадженні, невідкладно передаються до суду, до підсудності якого віднесено розгляд таких справ (ч. 2 ст. 22 КАСУ).

Підсудність справ, у яких стороною є Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України або суддя одного з цих судів, встановлюється за загальними правилами підсудності (ч. 3 ст. 22 КАСУ).

Питання про передачу адміністративної справи, крім випадку, передбаченого п. 5 ч. 1 ст. 22 (ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу), розглядається судом у порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання (ч. 4 ст. 22 КАСУ).

Питання про передачу адміністративної справи, крім випадку, передбаченого п. 5 ч. 1 ст. 22 (ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу), суд вирішує ухвалою. Ухвалу про передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого може бути оскаржено.

Ухвала про відмову в передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, постановлена у судовому засіданні, не викладається окремим документом і оскарженню не підлягає. Заперечення проти цього може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду,

прийняте за результатами розгляду справи (ч. 5 ст. 22 КАСУ).

Передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали про передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, а в разі подання апеляційної скарги – після залишення її без задоволення (ч. 6 ст. 22 КАСУ). Адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому цією статтею, розглядається адміністративним судом, до якого вона надіслана (ч. 7 ст. 22 КАСУ). Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються (ч. 8 ст. 22 КАСУ).

### **Контрольні питання**

Назвіть підстави розмежування підвідомчості справ між судами та іншими юрисдикційними органами.

Які категорії публічно-правових справ не можуть розглядатись адміністративними судами?

Що таке предметна підсудність адміністративних справ і як вона визначається?

Що таке територіальна підсудність адміністративних справ? Назвіть її види.

Що таке інстанційна підсудність адміністративних справ і як вона визначається?

Які наслідки відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності?

Які наслідки недотримання правил територіальної підсудності?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної

Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718с.

Нікітіна І. О. Одноінстанційний розгляд адміністративних справ: проблеми і перспективи / І. О. Нікітіна // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 131–138.

Павлова Л. В. Поняття, зміст та значення підвідомчості справ в адміністративному судочинстві / Л. В. Павлова // Форум права Розмежування видів судової юрисдикції. – 2011. – № 4. – С. 534–539.

Пасенюк О. Розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Юридичний вісник України. – 2009. – № 21 (725). – С. 52–57.

Присяжнюк А. Й. Місце та роль адміністративної юстиції у здійсненні державного контролю щодо виконавчої влади / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 801–807.

Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 9–23.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Смокович М. І. Адміністративний договір: примус чи волевиявлення / М. І. Смокович // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 72–77.

Смокович М. І. Визначення предметної підсудності окремих виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1(9) – С. 7–20.

Татьков В. Лише поєднання суб'єктного та предметного критеріїв уможливить чітке розмежування компетенції судів / В. Татьков // Закон і Бізнес. – № 24 (10–11). – 17.06.2011.

Харчук В. Проблеми визначення судової підвідомчості у справах про оскарження дій та бездіяльності прокуратури, її посадових та службових осіб під час організації перевірки заяв та повідомлень про злочини / В. Харчук // Юридичний журнал. – 2010. – № 7. – С. 59–63.

### **Тестові завдання**

**Критерієм визначення підсудності справи адміністративному суду є:**

юридична природа публічно-правового спору і його предметна спрямованість;  
місцезнаходження позивача;  
місцезнаходження відповідача;  
рівень і повноваження адміністративних судів;  
усі відповіді правильні.

**Який з нижчезазначених судів вирішує адміністративні справи як суд першої інстанції:**

місцевий загальний суд;  
апеляційний адміністративний суд;  
Верховний суд України;  
Касаційний суд України;  
немає правильної відповіді.

**Для яких адміністративних справ КАС України передбачає виключну територіальну підсудність?**

оскарження нормативно-правових актів Національного банку України;  
оскарження дій чи бездіяльності Верховної Ради України;  
оскарження актів Президента України;  
оскарження актів Вищої ради юстиції;  
усі перелічені відповіді правильні.

**Окружним адміністративним судам не підсудні адміністративні справи:**

у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування;



у яких однією зі сторін є орган державної влади, орган влади АР Крим;

щодо дій органів владних повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності;

у яких однією зі сторін є Київська міська рада;

немає правильної відповіді.

**Право вибору підсудності справи щодо оскарження дій голови районної державної адміністрації належить:**

відповідачеві;

позивачеві;

місцевому загальному суду;

за згодою сторін;

право вибору підсудності у таких спрах законом не передбачається.

## Розділ 7

# ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ ТА СУДОВІ ВИТРАТИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

### 7.1 Поняття процесуальних строків та їх значення в адміністративному процесі

Строки мають суттєве значення у правовому регулюванні суспільних відносин. Вони вказують початок, період дії і закінчення правовідносин; забезпечують своєчасне здійснення прав і обов'язків; вносять визначеність у правові відносини.

Законодавством України визначено, що **процесуальні строки** – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (ст. 101 КАСУ). Аналогічне визначення поняття процесуальних строків дається у ЦПК України (ст. 67), ГПК України (ст. 50) та інших нормативно-процесуальних актах. Це визначення, дає змогу говорити про наявність двох груп (видів) строків. До *першої групи* належать строки, встановлені законом, до *другої групи* – строки, тривалість і межі яких визначаються судом.

Процесуальні строки визначаються годинами, днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати (ст. 101 КАСУ). Порядок і умови перебігу і обчислення процесуального строку визначені ст. 103 КАС України, правила якої можуть бути застосовані й повинні застосовуватися для будь-яких адміністративних проваджень в процесі за винятком проваджень,

пов'язаних з адміністративним затриманням фізичної особи, коли йдеться про тимчасове позбавлення волі, що зачіпає суттєві інтереси особи, коли перебіг процесуального строку починається з моменту доставлення особи до органу внутрішніх справ. Щодо інших умов обчислення процесуального строку, то варто навести зміст ст. 103 КАС України.

Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язаний його початок.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку. Наприклад, якщо дворічний строк почався 1 грудня 2012 р., то закінчується він 1 грудня 2014 р.

Строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку. Наприклад, двомісячний строк, що почався 1 грудня 2013 р. закінчується 1 лютого 2013 р.

Якщо закінчення строку, що визначається місяцями, припадає на такий місяць, що відповідного числа немає (наприклад 31 число), то строк закінчується в останній день цього місяця (30 числа чи 28/29 лютого).

Останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день. Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день.

*Перебіг строку*, закінчення якого пов'язане з подією, яка повинна неминуче статися, закінчується наступного дня після настання події.

*Останній день строку* триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу.

Строк *не вважається пропущеним*, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Зупинення провадження в адміністративній справі *зупиняє перебіг усіх процесуальних строків* у цій адміністративній справі. Перебіг процесуальних строків продовжується з дня поновлення провадження.

Водночас обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, мають певні особливості. Строки у таких провадженнях обчислюються днями і годинами. Останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події (виборів, наприклад), є день, що передує дню вказаної події. Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення. Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду (ст. 179 КАСУ).

Особливості обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та наслідки їх порушення передбачені ст. 179 КАС України. На обчислення таких строків (встановлених ст.ст. 172–177 КАСУ) не поширюються правила ч. 2–10 ст. 103 цього Кодексу. Строки у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, обчислюються календарними днями і годинами. Останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події, є день, що передує дню вказаної події.

Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення.

Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду. Строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені ст.ст. 172–177 цього Кодексу, не може бути поновлено. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

Законами може бути визначено інший порядок обчислення строків. Наприклад, строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення правопорушника до приміщення органу внутрішніх справ, сільської, селищної ради, іншого приміщення для

складання протоколу, а особи, яка була у стані сп'яніння – з часу її витвердження (ч. 5 ст. 263 КУпАП); для адміністративного арешту – з моменту адміністративного затримання (ч. 2 ст. 327 КУпАП). У всіх випадках процесуальні строки точно визначені законом і не підлягають жодній зміні. Дотримання цих вимог забезпечує законне та своєчасне вирішення конкретної адміністративної справи.

Таким чином, **процесуальним строком** визнається визначений законом або судом чи органом владних повноважень період часу, з перебігом якого учасники адміністративних проваджень виконують відповідні дії, спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-процесуальних відносин щодо визнання, реалізації та забезпечення прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

**Строк звернення до адміністративного суду** встановлений ст. 99 КАС України. Адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. 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 повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів*.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень (ч. 2 ст. 99 КАСУ).

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 повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк (ч. 3 ст. 99 КАСУ).

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень (ч. 4 ст. 99 КАСУ).

Народні депутати України вважаючи такими, що не відповідають Конституції України положення ч. 4 ст. 99 КАС України щодо скорочення процесуальних строків звернень громадян до суду, зокрема строків подання позовних заяв, на що Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 № 17-рп/2011.

Конституційний Суд України встановив, що наведеними нормами встановлені або конкретизовані раніше існуючі процесуальні механізми, що забезпечують судовий процес. Їх системний аналіз свідчить, що вони **забезпечують оперативність розгляду судових справ і жодною мірою не обмежують суб'єктів щодо права на судовий захист.**

Встановлення у відповідних процесуальних кодексах України (у тому числі КАСУ) конкретних строків вчинення окремих процесуальних дій особами, які беруть

участь у справі, здійснюється в законодавчому порядку на підставі п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 12.06.2007 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні вказав, що необхідно відрізнити поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого у законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод» шляхом застосування юридичних способів (прийомів), визнаючи таку практику допустимою (абз. 2 п. 10 мотивувальної частини). Таким чином, у процесуальних кодексах лише скорочено строки здійснення окремих процесуальних дій, а змісту та обсягу конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя не звужено. Наведені зміни не унеможливають ефективного розгляду судових справ, тому не суперечать Конституції України.

Тому Конституційний Суд України визнав такими, що *відповідають Конституції України* (є конституційними), положення ч. 2, 4 ст. 99, ч. 2, 3 ст. 186, ч. 2 ст. 212 КАСУ щодо скорочення процесуальних строків звернення громадян до суду.

Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк (ч. 5 ст. 99 КАСУ).

Наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду передбачені ст. 100 КАС України.

Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала.

Позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового

засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи.

Пропущений з поважних причин процесуальний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом, – продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі (ч. 1 ст. 102 КАСУ).

Питання про поновлення чи продовження пропущеного строку суд вирішує в порядку письмового провадження чи в судовому засіданні на розсуд суду. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду клопотання (ч. 2 ст. 102 КАСУ).

Ухвала суду про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку може бути оскаржена особами, які беруть участь у справі (ч. 3 ст. 102 КАСУ).

Ч. 4 ст. 102 містить норму, відповідно до якої правила даної статті *не поширюються на строки звернення до адміністративного суду*.

Ст. 122 КАС України, що регламентує розгляд адміністративної справи у судовому засіданні, встановлює, що Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом **розумного строку**, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

Норма про розумні строки була введена у національне законодавство відповідно до вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, згідно з якою справи про права та обов'язки осіб, а також справи про кримінальне обвинувачення мають бути розглянуті у суді впродовж *розумного строку*. Ця вимога спрямована на швидкий захист судом порушених прав особи, оскільки будь-яке зволікання може негативно відобразитися на



правах, які підлягають захисту. А відсутність своєчасного судового захисту може призводити до ситуацій, коли наступні дії суду вже не матимуть значення для особи та її прав.

Запровадження в новому процесуальному законодавстві України поняття розумних строків розгляду справ у суді зумовлює необхідність з'ясування суті цього поняття та його тлумачення Європейським Судом з прав людини.

Для наближення до європейських стандартів український законодавець почав використовувати критерій «розумності» для встановлення строків розгляду справ у суді. У Цивільному процесуальному кодексі (ч. 1 ст. 157) йдеться про розгляд справ протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження, а справ про поновлення на роботі, про стягнення аліментів – одного місяця. Призначення справи до апеляційного розгляду має відбутися у розумний строк, але не пізніше п'ятнадцяти днів після закінчення дій з підготовки справи до розгляду (ч. 2 ст. 302).

Правило про розгляд справ у розумний строк (але не більше двох місяців) міститься також у ч. 1 ст. 122 КАС України. Крім того, про розумний строк йдеться також у правилах про підготовку адміністративної справи до розгляду (ч. 2 ст. 110 КАСУ) та проведення попереднього судового засідання (ч. 1 ст. 111 КАСУ).

У КАС України вперше здійснено спробу *на законодавчому рівні визначити поняття розумного строку*. Так, згідно з п. 11 ч. 1 ст. 3, **розумний строк** – це найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Слід зазначити, що критерій розумного строку – поняття суб'єктивне і залежить від того, яка справа розглядається. Європейська комісія з прав людини та

Європейський суд з прав людини, вирішуючи, чи виконано вимогу щодо розумного строку, беруть до уваги такі фактори, як складність справи, підхід влади до її розгляду, особливі обставини, що можуть виправдати продовження процесу її розгляду. При цьому Європейський суд з прав людини не визначив час або період, який вважається необхідним і справедливим часом для розгляду справи в суді, оскільки це залежить від її складності, від діяльності та поведінки всіх суб'єктів судового процесу. *Судочинство має бути справедливим, і вимога справедливості, чесності* стосується також всієї процедури, у тому числі й часу, потрібного для розгляду та вирішення справи.

Таким чином, можна виокремити **чотири критерії оцінювання розумності строку** розгляду справ, а саме: 1) складність справи; 2) поведінка заявника; 3) поведінка органів державної влади (насамперед суду); 4) важливість справи для заявника.

Зазначені критерії були сформульовані Європейським судом з прав людини у багатьох своїх рішеннях. Також важливим аспектом практики Європейського суду з прав людини є його позиція щодо співвідношення між тривалістю розгляду справи та позицією заявника, оскільки саме останній повинен бути зацікавлений в оперативному вирішенні своєї справи.

«Розумність» строку визначається окремо для кожної справи. Для цього враховують її складність та обсяг, поведінку учасників судового процесу тощо. Таким чином, поняття «розумний строк» є оціночним, суб'єктивним фактором, що унеможливорює визначення конкретних строків судового розгляду справи, тому потребує нормативного встановлення. Такої думки дотримуються і вчені-юристи.

Водночас, як показав досвід, однієї вимоги про розумний строк розгляду і вирішення справи в сучасних умовах недостатньо. Саме з цією метою в КАС України додатково обмежено максимальні строки розгляду справ, які покликані дисциплінувати як суд, так і інших учасників

адміністративного процесу. Так, за загальним правилом, строк розгляду і вирішення адміністративних справ обмежено одним місяцем (до 30.07.2010 такий строк було обмежено двома місяцями). Крім того, щодо окремих справ законодавець встановив спеціальні, скорочені строки, чим підкреслив особливу значимість цих справ та необхідність їх захисту у найкоротший термін (виборчі справи; справи з приводу проходження публічної служби; з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби тощо).

На перший погляд існуючі терміни видаються надто короткими як для низки процесуальних дій сторін у справі, так і для судового органу. Однак, запровадивши відповідні обмеження, стислі строки розгляду справи, законодавець суттєво спростив і процедуру судового розгляду в окремих випадках та деяких категоріях адміністративних справ. Зазначене, безумовно, покликане дисциплінувати як учасників адміністративного процесу, так і суд. При цьому необхідно керуватися тим принципом, що адміністративна справа у нагальних випадках має бути розглянута швидше, не чекаючи закінчення граничного строку. Тобто хоча у КАС України і встановлені конкретні максимальні строки розгляду справи, їх дотримання не можна вважати єдиним критерієм для визначення розумності часу розгляду.

Також необхідно відмітити, що в сучасних реаліях, враховуючи постійно зростаюче навантаження на суддю, важливою передумовою недопущення порушення розумних строків розгляду та вирішення справ є належна організація роботи самого судді та вміння організувати роботу свого апарату (помічника, секретаря судових засідань). Так, однією із основних *причин відкладення розгляду справи є нез'явлення в судове засідання сторони чи сторін судового процесу, без наявності у суду будь-яких відомостей про їх повідомлення про час і місце судового розгляду*. З огляду на викладене, на секретаря судових засідань покладається відповідальний обов'язок щодо належного і своєчасного здійснення судового виклику чи повідомлення. При цьому необхідно відмітити, що

внаслідок внесених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» змін до чинного КАС України на теперішній час учасник процесу, якому повістка не вручена з незалежних від суду причин, вважається належним чином повідомленим про час та місце судового засідання (ч. 11 ст. 35). Зазначені положення закону суттєво та, на нашу думку, позитивно впливають на розгляд і вирішення справи саме в межах розумного строку, зменшуючи відповідні можливі зловживання з боку сторін, які виражалися в ухиленні від отримання судової повістки під різними приводами (тривале не з'явлення до поштового відділення, повідомлення про непроживання за відповідною адресою тощо).

Однак на перше місце серед важливих умов для розгляду справ у межах розумного строку необхідно віднести саме організаційну та процесуальну діяльність судді, у провадженні якого перебуває справа. Так, головними причинами затягування провадження у справі є: нерегулярне призначення судових засідань; призначення судових засідань з великими інтервалами; затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду до іншого у випадках, визначених процесуальним законом; невжиття судом необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку, у тому числі щодо дисциплінування учасників судового процесу.

Таким чином, вирішення та розгляд справи в межах встановлених законом граничних строків, але в будь-якому випадку в межах розумного строку, можливо досягти, перш за все, у разі чіткого та неухильного дотримання вимог процесуального закону з боку судового органу. Також необхідно враховувати, що порушення судом строку розгляду і вирішення справи не тягне за собою скасування судового рішення у справі, але може бути підставою для постановлення судами вищої інстанції окремої ухвали, а також для дисциплінарної відповідальності судді у випадку невиправданого зволікання розгляду і вирішення справи (при цьому

належить оцінити «розумність» строку для конкретної справи, а не лише порушення максимального строку, встановленого законом).

У деяких випадках законом передбачено не обчислюваний у годинах, днях, місяцях чи роках строк, а використовується термін «негайно». Наприклад ч.1 ст.160 КАС України, що регламентує порядок ухвалення судових рішень вказано, що суд приймає постанову іменем України **негайно** після закінчення судового розгляду. Проте у виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обов'язі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи (ч. 3 ст. 160 КАСУ).

Ст.195-1 КАС України регламентує строк розгляду апеляційної скарги. Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом п'ятнадцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

## 7.2 Види процесуальних строків та їх характеристика

Отже, **процесуальний строк у адміністративному процесі** – це визначений період часу, із застосуванням якого пов'язана дія чи подія, що має юридичне значення, тобто юридичне значення має саме сплив визначеного проміжку часу, внаслідок якого виникають, змінюються або

припиняються адміністративно-процесуальні правовідносини.

Аналіз усього масиву процесуальних строків, на думку О. В. Кузьменко, дає можливість відокремити три наступні групи строків:

- а) нормотворчі;
- б) правозастосовні;
- в) правоохоронні.

**Нормотворчі строки** – це періоди часу, які регламентують процесуальну діяльність по створенню, зміні, призупиненню, відміні підзаконних нормативних актів публічної адміністрації, які виконують покладені на них завдання та функції в сфері публічного управління, з метою створення правової бази для реалізації законів.

**Правозастосовні строки** – це періоди часу які регламентують процесуальну діяльність регулятивного характеру публічної адміністрації по реалізації прав і обов'язків індивідуальних та колективних суб'єктів у сфері надання сервісних послуг.

**Правоохоронні строки** – це періоди часу, які регламентують процесуальну діяльність охоронного, примусового характеру публічної адміністрації по вирішенню правових суперечок, реалізації санкцій та захисту регулятивних правовідносин з застосуванням заходів примусу.

В юридичній літературі існує безліч класифікацій процесуальних строків із застосуванням різноманітних критеріїв, найдоцільнішим з яких, на нашу думку, є *спосіб визначення процесуальних строків та сфера регулювання суспільних відносин*.

За способом визначення строки поділяються на: встановлені законом; визначені судом.

Встановлені законом строки, в свою чергу, за сферою регулювання суспільних відносин поділяються на:

### **1. Строки звернення за захистом порушених прав.**

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 повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень щодо справ, що розглядаються у скороченому провадженні щодо застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням, встановлюється *15-денний* строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень (ч. 2 ст. 99 КАСУ).

У разі оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій позовну заяву може бути подано у *п'ятиденний строк* із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, а позовні заяви стосовно рішень, дій чи бездіяльності, що мали місце до дня голосування, мають бути подані не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування. У такі самі строки подаються позовні заяви щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб; кандидатів їх довірених осіб; партій (блоків), їх посадових осіб; ініціативних груп референдуму, офіційних спостерігачів тощо. Позови щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій (що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів

та встановлення результатів голосування на дільниці) подаються у *дводенний строк* із дня прийняття таких рішень, вчинення дій або допущення бездіяльності. Не пізніше як за *два дні* до голосування подається позовна заява про уточнення списку виборців. Позовну заяву може бути подано до суду в *десятиденний строк* із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів із приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби та у *триденний строк* у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій. Позовна заява про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України може бути подана ЦВК до Вищого адміністративного суду України протягом *трьох днів* після виявлення підстав, встановлених законом для скасування реєстрації. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть звернутися до окружного адміністративного суду з позовною заявою про заборону чи обмеження права на мирні збори *негайно* після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо. Організатори мирних зборів також мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. В адміністративно-деліктних провадженнях строком звернення за захистом порушених прав, тобто строком притягнення до адміністративної відповідальності, виходячи із загальних правил охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством, слід вважати *негайно*. Водночас адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через *два місяці* з дня



вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – через *два місяці* з дня його виявлення. За офіційним тлумаченням, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30.05.2002 № 7-рп/2001, передбачені ст. 38 КУпАП строки не застосовуються у випадках притягнення юридичних осіб до відповідальності у вигляді застосування фінансово-господарських та адміністративно-господарських санкцій. Отже, порушення справи про адміністративне провадження здійснюється негайно з часу вчинення правопорушення, а накладення стягнення – не пізніше двох місяців (ст. 38 КУпАП).

### ***2. Строки повідомлення про час і місце розгляду справи.***

У провадженнях у сфері управління законодавець не встановлює строків повідомлення про час і місце розгляду адміністративної справи. Проте органом владних повноважень (посадовою особою), іншим уповноваженим суб'єктом направляється запрошення учасникам процесу для дачі пояснень і участі у слуханнях адміністративної справи, в якому вказуються час і місце її слухання. Відсутність учасника адміністративного провадження не може бути перешкодою для проведення адміністративного слухання. У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, повістка про час і місце розгляду справи повинна бути вручена особі, яка бере участь у справі, не пізніше ніж за *сім днів* до судового засідання, крім випадку, коли повістка вручається безпосередньо в суді. Повістка у справах, для яких встановлені скорочені строки розгляду, має бути вручена у строк, достатній для прибуття до суду. При призначенні строку, достатнього для прибуття до суду, має бути враховано: 1) відстань від місця проживання (перебування) особи, яка бере участь у справі, до місця дислокації суду; 2) наявність транспортного сполучення та інтенсивність руху транспортних засобів; інші умови.

Однак, в окремих випадках законодавець конкретизує строки повідомлення у справах, для яких встановлено скорочені строки розгляду. Наприклад, у справах з приводу рішень, дії чи бездіяльності виконавчої служби суд повідомляє відповідача про подання позовної заяви не пізніше ніж *наступного дня* після відкриття провадження у справі; у справах щодо реалізації права на мирні збори позивач та організатор зборів про відкриття провадження у справі повідомляються судом *негайно*. В адміністративно-деліктних провадженнях законодавець не встановлює строків повідомлення про час і місце розгляду справи. Однак справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і розгляд справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи (ст. 268 КУпАП). Отже, з цього випливає, що про час і місце розгляду справи особа повинна бути повідомлена заздалегідь. Більше того, окремі види правопорушень розглядаються тільки в присутності особи, яка вчинила це правопорушення, й у разі ухилення її від явки, цю особу може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддано приводу.

### **3. Строки розгляду адміністративних справ.**

У провадженнях у сфері управління, за загальними правилами, строк здійснення провадження не повинен перевищувати *тридцяти днів* із дня реєстрації заяви, скарги, початку провадження за ініціативою уповноваженого суб'єкта. У разі коли розгляд адміністративної справи не вимагає додаткових заходів, – п'ятнадцяти днів. Строк здійснення провадження може бути продовжений, але не більш як на п'ятнадцять днів.

У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до

адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви. Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом *розумного строку*, але не більше двох місяців із дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС України.

Поняття «розумний строк» визначається як таке, що означає найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи (без невиправданих зволікань).

Розглядаючи подання Верховного Суду України щодо конституційності положень ч. 3 ст. 120, ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що поняття «розумний строк досудового слідства» є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення і розслідування злочину. Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих та свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо. Ці положення повною мірою відносяться і до розгляду, і до вирішення адміністративних справ. Але за будь-яких обставин строк розгляду справи не може перевищувати двох місяців із дня відкриття провадження у справі. Кодексом адміністративного судочинства України передбачені також скорочені строки розгляду окремих категорій адміністративних справ. Наприклад, у разі оскарження нормативно-правових актів адміністративна справа вирішується не пізніше *одного місяця* після відкриття провадження у справі; справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, органів владних повноважень, які порушують законодавство про вибори, оскарження дій кандидатів, політичних партій, офіційних спостерігачів, вирішуються у *п'ятиденний строк* після надходження позовної заяви; справи щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України – у *триденний строк* після надходження позовної заяви;

справи щодо уточнення списку виборців – у *дводенний строк*, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до голосування – *невідкладно*; адміністративна справа про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом *семи днів* після відкриття провадження у справі; справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби вирішуються протягом *десяти днів* після відкриття провадження у справі; справи про обмеження права на мирні збирання та про усунення обмежень на такі збори вирішуються протягом *трьох днів*. Установлення законодавцем таких скорочених строків пояснюється тим, що: по-перше, адміністративні правопорушення легко встановлюються і не потребують багато часу для їх розслідування; по-друге, за скороченим строком розглядаються справи найбільш суспільно значущі (реалізація радіоактивно забруднених продуктів харчування) і з метою припинення правопорушення має бути строкова реакція державних органів; по-третє, оперативність реагування на вчинені правопорушення носить превентивний характер щодо вчинення більш тяжких правопорушень (злочинів), а також виховний характер щодо правопорушника та оточуючих його громадян.

#### **4. Строки оскарження постанов у справі та перегляду справи.**

Скарга щодо перегляду адміністративного акта, прийнятого органом владних повноважень (посадовою особою), подається протягом *тридцяти днів* після набрання ним чинності.

У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, заяви про апеляційне оскарження подаються: щодо ухвали суду першої інстанції – протягом *п'яти днів* із дня проголошення ухвали; щодо постанови суду протягом *десяти днів*.

Апеляційні скарги подаються: на ухвалу суду першої інстанції – протягом *десяти днів* після подання заяви про

апеляційне оскарження; на постанову суду – протягом *двадцяти днів*.

Ухвалу про відкриття апеляційного провадження суддя-доповідач постановляє протягом *трьох днів* після отримання апеляційної скарги.

Розгляд апеляційних скарг здійснюється у строки, встановлені для розгляду адміністративних справ судом першої інстанції, тобто протягом *розумного строку*, але *не більше двох місяців* із дня відкриття провадження у справі.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом *одного місяця* після набрання законної сили рішенням суду апеляційної інстанції безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції. Питання про відкриття касаційного провадження вирішує суддя-доповідач у *п'ятиденний строк*, про що постановляє відповідну ухвалу. Попередній розгляд справи має бути проведений протягом *п'яти днів* після складення доповіді суддею-доповідачем. Розгляд касаційної скарги здійснюється у строки, встановлені для розгляду адміністративних справ судом першої інстанції, тобто протягом *розумного строку*, але *не більше двох місяців* із дня відкриття провадження у справі.

При оскарженні за винятковими або нововиявленими обставинами скарга подається протягом *одного місяця* з дня відкриття таких обставин.

Оскарження судових рішень за наслідками розгляду справ щодо рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, уточнення списку виборців, дій або бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, оскарження дій кандидатів у депутати, їх довірених осіб, партії, офіційних спостерігачів тощо може бути здійснене в апеляційному порядку у *дводенний строк* із дня їх проголошення, а оскарження судових рішень, ухвалених до дня голосування, – не пізніше *двадцять четвертої години* дня, що передує дню голосування.

Справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, суд апеляційної інстанції розглядає у *дводенний строк* після закінчення строку апеляційного оскарження. Скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення в адміністративно-деліктних провадженнях може бути подана протягом *десяти днів* із дня винесення постанови. Для розгляду цієї скарги, а також протесту прокурора законодавець встановлює *десятиденний строк* із дня їх надходжень, якщо інше не встановлено законами України.

**5. Строки виконання постанов у справі.** У провадженнях у сфері управління адміністративний акт може бути звернений до виконання протягом *року*, але не раніше закінчення строку для його оскарження. У провадженнях з адміністративного судочинства виконання постанови суду тісно пов'язане з набранням судовим рішенням законної сили (ст. 254 КАСУ). Постанови суду виконуються *негайно* після набрання ними законної сили. За рішенням суду може бути відстрочення і розстрочення виконання судового рішення (ст. 263 КАСУ).

В адміністративно-деліктних провадженнях постанова звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову, протягом *трьох місяців* із дня її винесення. У разі пропуску цього строку постанова про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню.

**6. Строки, тривалість і межі яких визначаються судом, органом владних повноважень (посадовою особою).**

З метою всебічного, повного і об'єктивного розгляду справи, а також з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи суддя, який одержав позовну заяву, або суддя-доповідач апеляційної чи касаційної інстанції можуть встановлювати строк: а) для усунення недоліків позовної заяви; б) для підготовки справи до судового розгляду; в) проведення попереднього судового засідання; г) для підготовки

відповідача до справи у зв'язку зі зміною позивачем позовних вимог; г) на який зупиняється провадження в разі заявлення обґрунтованого клопотання стороною або третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору; д) для подання заперечення на апеляційну скаргу; е) для вивчення змінених апеляційних вимог і подання заперечення; є) для подання заперечення на касаційну скаргу; ж) звернення адміністративного акта до виконання; з) відстрочки виконання адміністративного акта.

Суд може встановити строки і для вчинення інших процесуальних дій, якщо такі строки не встановлені законом.

Орган владних повноважень, посадові особи, уповноважені розглядати адміністративні справи, також можуть встановити строки для надання необхідних матеріалів справи, що встановлюють докази, залучення до справи відповідних документів, довідок, якщо такі строки не встановлені законом, а всебічність, повнота та об'єктивність розгляду і вирішення справи потребують додаткових досліджень.

### **7.3 Судові витрати в адміністративній справі**

Кодексом адміністративного судочинства України встановлений обов'язок понести певні фінансові витрати у зв'язку зі зверненням до адміністративного суду та розглядом адміністративної справи.

**Судові витрати** – це кошти, які на підставі та у спосіб, передбаченими чинним законодавством, мають сплатити сторони у зв'язку зі зверненням до адміністративного суду та розглядом і вирішенням публічно-правового спору.

Розгляд та вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, участь у адміністративному процесі інших осіб (сторони, треті особи, їх представники,

свідок, експерт, спеціаліст, перекладач), вчинення ними окремих процесуальних дій, неминуче обумовлює певні фінансові витрати, які у КАС України отримали назву судових витрат.

Судові витрати в адміністративних справах складаються з судового збору, розмір якого фіксований, та витрат, пов'язаних з розглядом справи, розмір яких залежить від конкретної справи. До останніх віднесено: 1) витрати на правову допомогу; 2) витрати сторін та їхніх представників, пов'язані з прибуттям до суду; 3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз; 4) витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи.

«Судові витрати» збірне поняття, до змісту якого входять: 1) судовий збір; 2) витрати, пов'язані із розглядом справи, (ч.1 ст.87 КАСУ). Розмір судового збору, порядок його сплати і звільнення від сплати встановлюються законом (ч.2 ст.87 КАСУ). Таким законом, який визначає правові засади справляння судового збору, платників, об'єкти та розміри ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору, є Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011.

Судовий збір – збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат (ст. 1 Закону).

Судовий збір справляється: 1) за подання до суду позовної заяви та іншої заяви, передбаченої процесуальним законодавством; 2) за подання до суду апеляційної і касаційної скарг на судові рішення, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами, заяви про скасування рішення третейського суду, заяви про видачу виконавчого документа на примусове виконання рішення



третейського суду та заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України; 3) за видачу судами документів; 4) у разі ухвалення судового рішення, передбаченого цим Законом (ч. 1 ст. 3 Закону).

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судовий збір» платниками судового збору є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні) та фізичні особи – підприємці, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалене судове рішення, передбачене цим Законом.

Судовий збір як вид судових витрат встановлюється з метою запобігання необґрунтованим зверненням до адміністративного суду, які б значно зменшили ефективність роботи судів із захисту дійсно порушених прав і свобод громадян. Тим самим законодавець не обмежив право на звернення до суду, а впорядкував порядок такого звернення, передбачивши в подальшому повернення суми судових витрат особі, яка зверталась до суду і понесла ці витрати у разі винесення рішення судом на її користь. Інакше кажучи, якщо обґрунтованість звернення особи буде підтверджено судом, їй відшкодовуються витрати, які вона змушена була нести у зв'язку з необхідністю звернення за судовим захистом своїх порушених прав.

Такий вид судових витрат, як витрати, пов'язані з розглядом справи, встановлюється з метою: а) відшкодування державі витрат, які були понесені судом у зв'язку із розглядом певної справи (витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи – п. 4 ч. 3 ст. 87 КАСУ); б) відшкодування особам, які сприяють здійсненню правосуддя (витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, витрати на правову допомогу тощо).

Ст. 88 КАС України встановлює порядок зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, відстрочення та розстрочення судових витрат. Так, суд,

враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк. Якщо у строк, встановлений судом, судові витрати не будуть оплачені, позовна заява залишається без розгляду або витрати розподіляються між сторонами відповідно до судового рішення у справі, якщо оплату судових витрат розстрочено або відстрочено до ухвалення судового рішення у справі.

Витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором, несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги, передбачених законом. У разі звільнення сторони від оплати надання їй правової допомоги витрати на правову допомогу здійснюються за рахунок Державного бюджету України. Граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу встановлюється законом (ст. 90 КАСУ).

Витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду регламентуються у ст. 91 КАС України: витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту сторін та їхніх представників, а також найманням житла, несуть сторони. Стороні, на користь якої ухвалено судове рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представнику сплачуються іншою стороною добові (у разі переїзду до іншого населеного пункту), а також компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять. Компенсація за втрачений заробіток обчислюється пропорційно від розміру середньомісячного заробітку, а компенсація за відрив від звичайних занять – пропорційно від розміру мінімальної заробітної плати. Граничний розмір компенсації за судовим рішенням витрат сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 92 КАС України, витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та

проведенням судових експертиз, несе сторона, яка заявила клопотання про виклик свідків, залучення спеціаліста, перекладача та проведення судової експертизи.

Свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам оплачуються проїзд, а також добові в разі переїзду до іншого населеного пункту. Експертам, спеціалістам і перекладачам повинна бути сплачена винагорода за виконану роботу. У разі неоплати судової експертизи у строк, встановлений судом, суд може скасувати ухвалу про призначення судової експертизи.

Якщо виклик свідків, призначення експертизи, залучення перекладачів, спеціалістів здійснюються за ініціативою суду, а також у разі звільнення від сплати судових витрат або зменшення їх розміру відповідні витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Граничний розмір компенсації витрат, пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи встановлює ст. 93 КАС України. Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, несе сторона, яка заявила клопотання про вчинення цих дій. Якщо клопотання про вчинення відповідних дій заявлено обома сторонами, витрати на них несуть обидві сторони порівну.

Граничний розмір компенсації витрат, пов'язаних з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Ст. 94 КАС України регламентує розподіл судових витрат. Якщо судове рішення ухвалене на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує всі здійснені нею документально підтверджені

судові витрати з Державного бюджету України (або відповідного місцевого бюджету, якщо іншою стороною був орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа).

Якщо судове рішення ухвалене на користь сторони – суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз. Якщо адміністративний позов задоволено частково, судові витрати, здійснені позивачем, присуджуються йому відповідно до задоволених вимог, а відповідачу – відповідно до тієї частини вимог, у задоволенні яких позивачеві відмовлено.

У справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

У разі відмови у задоволенні позовних вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, а також залишення адміністративного позову без розгляду судові витрати, понесені відповідачем, компенсуються за рахунок Державного бюджету України.

Якщо суд апеляційної чи касаційної інстанції, не повертаючи адміністративної справи на новий розгляд, змінить судові рішення або ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат.

У разі відмови позивача від адміністративного позову понесені ним витрати відповідачем не відшкодовуються, а витрати відповідача за його заявою стягуються із позивача, крім випадків, коли позивач звільнений від сплати судових витрат. Однак якщо позивач відмовився від адміністративного позову внаслідок задоволення його відповідачем після подання адміністративного позову, то суд за заявою позивача присуджує всі понесені ним у справі витрати із відповідача (ст. 95 КАСУ).

Якщо спір вирішується шляхом примирення і сторони не дійшли згоди щодо розподілу судових витрат, то кожна сторона у справі несе половину судових витрат (ст. 96 КАСУ).

Порядок визначення розміру судових витрат визначений у ст. 97 КАС України: «Суд за клопотанням однієї зі сторін визначає грошовий розмір судових витрат, які повинні бути їй компенсовані».

Суд вирішує питання щодо судових витрат у постанові суду або ухвалою. Особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі можуть оскаржити судові рішення щодо судових витрат, якщо це стосується їхніх інтересів (ст. 98 КАС України).

### **Контрольні питання**

Дайте визначення поняття процесуальних строків.

Який порядок обчислення процесуальних строків?

Назвіть строки звернення до адміністративного суду та їх види.

Які наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду?

Чи можуть зупинятися, поновлюватися і продовжуватися процесуальні строки?

Які види судових витрат передбачені Кодексом адміністративного судочинства України?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.

Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 № 17-рп/2011 // Вісник Конституційного суду України. – 2012. – № 1. – Ст. 37.

Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. В. Баб'як ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 18 с.

Завальнюк І. «Розумний строк» в адміністративному процесі / І. Завальнюк // Право України. – 2011. – № 5. – С. 275–279.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Кузьменко О. В. Строки адміністративного провадження / О. В. Кузьменко // Держава і право. Юрид. і політ. науки : збірн. наук. праць. – 2003. – Вип. 19. – С. 265–270.

Кузьменко О. В. Процесуальні строки адміністративного

судочинства / О. В. Кузьменко, А. В. Баб'як // Держава и право. Юридичні і політичні науки : збірн. наук. праць. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2003. – Вип. 22. – С. 215–222.

Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2 (4). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua>

### Тестові завдання

#### **Чим визначаються процесуальні строки?**

секундами;  
хвилинами;  
кварталами;  
вказівкою на подію;  
півріччями.

#### **Які наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду?**

суд відкриває провадження в адміністративній справі;  
адміністративний позов залишається без руху;  
адміністративний позов залишається без розгляду;  
суд повертає позовну заяву;  
суд відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі.

#### **Який загальний строк для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлено КАС України?**

однорічний строк;  
шестимісячний строк;  
трьохмісячний строк;  
двохмісячний строк;  
річний строк.

#### **Як розподіляються судові витрати, якщо спір вирішується шляхом примирення сторін?**

позивачу компенсуються судові витрати за рахунок держави;

усі судові витрати несе відповідач;

судовий збір сплачує позивач, витрати, пов'язані з розглядом справи несе відповідач;

кожна сторона несе половину судових витрат;

усі судові витрати несе позивач.

**До витрат, пов'язаних з розглядом справи, не належить:**

судовий збір;

витрати на правову допомогу;

витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду;

витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз;

витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи.



## *Розділ 8*

# **УЧАСНИКИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

### **8.1 Склад адміністративного суду.**

#### **Одноособове**

#### **і колегіальне вирішення судових справ**

*Адміністративні суди* – спеціалізовані суди загальної юрисдикції, основним призначенням яких є здійснення судового контролю за дотриманням законності у державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, однією стороною яких є суб'єкти владних повноважень.

*Завдання адміністративних судів* – контроль за законністю будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

За загальним правилом, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, встановлених цим Кодексом, розглядаються і вирішуються суддею одноособово (ч. 1 ст. 23 КАСУ).

Це означає, що суддя одноособово: а) вирішує усі питання, пов'язані з судовим розглядом адміністративної справи; б) діє від імені суду і головує в судовому засіданні; діє як суд (Закону України «Про судоустрій та статус суддів»); в) постановляє іменем України судові рішення, яке після набрання ним законної сили є обов'язковим для виконання.

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» справи в судах розглядаються суддею **одноособово**, а у випадках, визначених процесуальним законом, – **колегією суддів**, а також за участю народних засідателів і присяжних.

Суддя, який розглядає справу **одноособово**, діє як суд.

У судах загальної юрисдикції функціонує **автоматизована система документообігу**. Персональний склад суду для розгляду конкретної справи визначається автоматизованою системою документообігу за *принципом вірогідності розподілу справ* під час реєстрації в суді позовних заяв, клопотань та скарг.

При визначенні персонального складу суду для розгляду конкретної справи автоматизованою системою документообігу забезпечується врахування ступеня завантаженості кожного судді, спеціалізації, а також вимог процесуального закону. Положення про автоматизовану систему документообігу затверджується Радою суддів України за погодженням з Державною судовою адміністрацією України з урахуванням специфіки спеціалізації судів.

Відповідно до ст. 15-1 КАС України в адміністративних судах функціонує **автоматизована система документообігу суду**, що забезпечує: 1) об'єктивний та неупереджений розподіл справ між суддями з додержанням принципів черговості та однакової кількості справ для кожного судді; 2) надання фізичним та юридичним особам інформації про стан розгляду справ, у яких вони беруть участь; 3) централізоване зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів; 4) підготовку статистичних даних; 5) реєстрацію вхідної та вихідної кореспонденції та етапів її руху; 7) видачу судових рішень та виконавчих листів на підставі наявних у системі даних щодо судового рішення та реєстрації заяви особи, на користь якої воно ухвалено; 8) передачу справ до електронного архіву.

Позовні заяви, скарги, подання та інші передбачені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, в порядку їх надходження підлягають обов'язковій **реєстрації в автоматизованій системі** документообігу суду, яка здійснюється *працівниками апарату* відповідного суду в день надходження документів. До автоматизованої системи документообігу суду в обов'язковому порядку вносяться: дата надходження документа, інформація про предмет спору та сторони у справі, прізвище працівника апарату суду, який здійснив реєстрацію, інформація про рух судових документів, дані про суддю, який розглядав справу, та інші дані, передбачені Положенням про автоматизовану систему документообігу суду.

Визначення судді або колегії суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних документів **за принципом вірогідності**, який враховує *кількість справ*, що перебувають на розгляді у суддів, *заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відраджженні та закінченні терміну повноважень*. Після визначення судді або колегії суддів для розгляду конкретної справи **внесення змін** до реєстраційних даних щодо цієї справи, а також видалення цих даних з автоматизованої системи документообігу суду **не допускається**, крім випадків, встановлених законом. Керівник апарату суду несе персональну відповідальність за забезпечення дотримання у судах порядку розподілу судових справ між суддями, передбаченого цією статтею.

Доступ до автоматизованої системи документообігу суду надається суддям та працівникам апарату відповідного суду згідно з їхніми функціональними обов'язками. Несанкціоноване втручання в роботу

автоматизованої системи документообігу суду має наслідком відповідальність, встановлену законом.

Порядок функціонування автоматизованої системи документообігу суду, у тому числі видачі судових рішень та виконавчих листів, передачі справ до електронного архіву, зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів, надання інформації фізичним та юридичним особам, підготовки статистичних даних, визначається Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, що затверджується Радою суддів України за погодженням з Державною судовою адміністрацією України.

Розгляд і вирішення адміністративних справ здійснюється суддями **одноособово**:

1) у всіх місцевих загальних судах (районних, районних у містах, міських та міськрайонних судах, а також у військових судах гарнізонів) як адміністративних судах у всіх адміністративних справах;

2) у всіх місцевих окружних адміністративних судах, що утворені в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі у всіх адміністративних справах, за винятком адміністративних справ, які розглядаються *колегіально*.

До справ, які розглядаються **колегіально у місцевих окружних** адміністративних судах, належать:

а) адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадових чи службових осіб, виборчої комісії (комісії з референдуму), членів цієї комісії з метою підвищення гарантії незалежності суду при ухваленні судового рішення, розглядаються і вирішуються *колегіально* у складі *трьох* суддів (ч. 1 ст. 24 КАСУ);

б) адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді та у місцевому загальному суді як адміністративному суді

колегією у складі трьох суддів також з ініціативи судді в разі їх особливої складності.

Розгляд справ у апеляційній та касаційній інстанціях відбувається лише у колегіальному порядку:

- перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів;

- перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі не менше трьох суддів;

- адміністративні справи, підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів;

- адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів (*одноінстанційний порядок*: 1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) про дострокове припинення повноважень народного депутата України (в порядку ст. 180 КАСУ); 3) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України – у порядку ст. 171-1 КАС України (ч. 4 ст. 18 КАСУ)).

Питання про *допуск* адміністративної справи до провадження *Верховного Суду України* вирішується у *Вищому адміністративному суді України* колегією у складі п'яти суддів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах у Верховному Суді України за загальним правилом здійснюється колегіально у складі суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менше двох третин її чисельності, але в усякому разі не менше п'яти суддів; у разі виявлення неоднакового застосування судами касаційної інстанції одного і того самого положення

закону – колегією у складі суддів відповідних судових палат Верховного Суду України, яка формується за правилами, передбаченими ч. 2 ст. 241 КАС України.

Усі питання, які розглядаються колегією суддів, вирішуються більшістю голосів суддів. Тому, враховуючи авторитет головуючого у суді, який би міг вплинути на позицію інших членів суду, встановлене правило, за яким головуючий в судовому засіданні голосує останнім. Крім цього, голосування при прийнятті судового рішення є не тільки правом, а й обов'язком кожного судді й жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення (ч. 2 ст. 25 КАСУ).

Якщо суддя не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Цей документ (окрема думка) не оголошується в судовому засіданні, але приєднується до справи і є відкритим для ознайомлення. Наявність окремої думки може враховуватися при перегляді адміністративної справи у вищестоящому адміністративному суді.

Склад суду під час розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції залишається незмінним, крім випадків, встановлених законом.

У разі неможливості продовження розгляду адміністративної справи одним із суддів до розгляду залучається інший суддя, який визначається в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 КАС України (автоматизована система документообігу). Якщо нового суддю залучено під час судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку (ст. 25 КАСУ).

## 8.2 Відвід (самовідвід) судді як процесуальна

## гарантія неупередженості й об'єктивності суду

Незалежність та неупередженість суду є однією з найважливіших ознак демократичної та правової держави. Це одна із основних засад судочинства в Україні, один із основоположних принципів організації та діяльності судових органів за кордоном, зокрема у праві Європейського Союзу.

В Україні, як і в багатьох інших державах, цей принцип реалізується в тому числі за допомогою встановлення у галузі процесуального права інституту відводу судді від участі у розгляді справи, оскільки відвід – це заява про недовіру складу суду, що розглядає справу, з підстав наявності сумнівів у його неупередженості та об'єктивності. Питання щодо підстав для відводу суду порізнному врегульоване у процесуальному праві України.

Чинним КАС України передбачена можливість відводу (самовідводу) не тільки судді, а й судового експерта, секретаря судового засідання, спеціаліста, перекладача (ст. 29 КАСУ). Безумовно, найважливішими є питання, пов'язані з відводом судді, оскільки відвід судді є одним із тих механізмів, що забезпечують законність та обґрунтованість рішень і покликані гарантувати захист від впливу на суд різних зовнішніх факторів.

Для аналізу норм чинного процесуального законодавства щодо відводів доцільно здійснити аналіз тих норм (юридичних конструкцій), що регламентують ці питання у КАС України. Для проведення такого аналізу скористаємося такими критеріями: 1) підстави відводу судді; 2) момент подання заяви про відвід; 3) порядок вирішення заяви про відвід; 4) процесуальний документ, яким оформляються наслідки розгляду заяви про відвід; 5) можливість оскарження; 6) наслідки відводу.

Відвід (самовідвід) має бути вмотивованим і заявленим до початку з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами.

Відповідно до ст. 27 КАС України **суддя** не може брати участі в розгляді адміністративної справи і

**відводиться:** 1) якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач; 2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований в 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 осіб, які беруть участь у справі; 4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді; 5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, встановленого ч. 3 ст. 15-1 КАС України.

Суддя відводиться також за наявності обставин, встановлених ст. 28 цього Кодексу.

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

Ст. 28 КАС України встановлює правило недопустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи. Так, суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах апеляційної і касаційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, а також у новому її розгляді у першій інстанції після скасування попередньої постанови або ухвали про закриття провадження в адміністративній справі.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді апеляційної інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах першої і касаційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду апеляційної інстанції.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді касаційної інстанції, не



може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах першої і апеляційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду касаційної інстанції.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи Верховним Судом України, не може брати участі у вирішенні цієї самої справи в судах першої, апеляційної і касаційної інстанцій.

Суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої, апеляційної, касаційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, не може брати участі у розгляді заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у цій адміністративній справі.

Відвід (самовідвід) повинен бути вмотивований і заявлений до початку судового розгляду адміністративної справи по суті у письмовій формі з обґрунтуванням підстав для відводу. Заявляти самовідвід після цього дозволяється лише у разі, якщо про підставу самовідводу стало відомо після початку судового розгляду. Суд ухвалою, без виходу до нарадчої кімнати, залишає заяву про відвід, яка повторно подана з тих самих підстав, без розгляду (ч. 3 ст. 30 КАСУ).

Тобто, заявляти відвід (самовідвід) після цього дозволяється лише у випадках, коли про підставу відводу (самовідводу) стало відомо після початку з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами.

Процесуальним документом, яким оформляються наслідки розгляду заяви про відвід, слід зазначити, що таким документом у всіх випадках є *ухвала*.

Ст. 31 КАС України встановлює порядок вирішення питання про відвід (самовідвід): у разі заявлення відводу (самовідводу) суд повинен вислухати особу, якій заявлено відвід, якщо вона бажає дати пояснення, а також думку осіб, які беруть участь у справі. Питання про відвід вирішується в нарадчій кімнаті ухвалою суду, що розглядає справу. Заява про

відвід кільком суддям або всьому складу суду вирішується простою більшістю голосів. У КАС України визначена неможливість оскарження такої ухвали (п. 3 ст. 31 КАСУ «Ухвала за наслідками розгляду питання про відвід (самовідвід) окремо не оскаржується. Заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги на постанову чи ухвалу суду, прийняту за наслідками розгляду справи»).

З приводу наслідків задоволення заяви про відвід можна зробити висновок про аналогічність вирішення цього питання у ЦПК України (ст. 25) і КАС України (ст. 32), де передбачено *три випадки*:

1) у разі задоволення відводу (самовідводу) судді, який розглядає справу одноособово, адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді іншим суддею, який визначається в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 КАС України;

2) у разі задоволення відводу (самовідводу) комусь із суддів або всьому складу суду, якщо справа розглядається колегією суддів, адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді тим самим кількісним складом колегії суддів без участі відведеного судді або іншим складом суддів, який визначається в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 КАС України;

3) Якщо після задоволення відводів (самовідводів) неможливо утворити новий склад суду, суд вирішує питання про передачу справи до іншого адміністративного суду в порядку, встановленому ст. 22 цього Кодексу.

Також необхідно зазначити, що можливість процедури самовідводу передбачена у всіх процесуальних кодексах України (у т. ч. ст. 30 КАСУ), тобто законодавець покладає на суддів (за наявності певних підстав) обов'язок ініціювати процедуру самовідводу, що безсумнівно має свідчити про високу сумлінність судді як особистості, його самосвідомість, професіоналізм, незалежність та

неупередженість, що є неодмінною гарантією справедливого вирішення судових спорів.

Підбиваючи підсумок, слід відзначити загальну недосконалість застосування відводів у кримінальному, цивільному, адміністративному та господарському процесі. Загальною проблемою зазначених процесів є неможливість оскарження ухвал про задоволення (незадоволення) заяв про відвід суддів (чинним законодавством України така можливість не передбачена). Незважаючи на це, на практиці мають місце непоодинокі випадки оскарження таких ухвал. Якщо законодавець все ж таки наважиться надати таке право, йому необхідно бути обережним, оскільки це може стати засобом звичайного затягування процесу.

При пошуку шляхів вирішення таких недосконалостей найбільш вдалою видається модель, коли заяву розглядає голова відповідного суду або суд вищої інстанції, але у чітко визначені строки. Проте, з огляду на завантаженість судів, такі строки навряд чи будуть дотримані.

### **8.3 Поняття та види учасників судового адміністративного процесу**

Одним з найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального положення учасників судового адміністративного процесу. Розв'язання цього питання дозволить визначити роль кожного учасника процесу в розгляді адміністративної справи судом та реальний обсяг їхніх процесуальних прав і обов'язків.

У загальній теорії права суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, який наділений правами і обов'язками та володіє певними ознаками, а саме:

а) соціальними – здатністю, брати участь у суспільних відносинах як відокремлений персоніфікований суб'єкт, а також вільно виражати і здійснювати власну волю;

б) юридичними – здатністю, відповідно до юридичних норм бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах. Ці властивості притаманні усім суб'єктам правових відносин і наділені правосуб'єктністю, яка включає: правоздатність та дієздатність.

Слід звернути увагу, що в юридичній літературі поняття «суб'єкти» і «учасники» адміністративного процесу не ототожнюються. Поняття «суб'єкт процесу» ширше відносно поняття «учасник процесу». Суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надати права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки – виконувати. Учасник адміністративного процесу – це реально існуючий індивід адміністративного процесу.

Таким чином, суб'єктами адміністративного процесу є особи, які потенційно мають право (можуть) бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів, а учасниками процесу є особи, які реально беруть участь у розгляді і вирішенні конкретних адміністративних справ.

**Учасником адміністративного судочинства** (адміністративного судового процесу) є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в однієї зі стадій адміністративного процесу.

Так, ст.ст. 47 та 62 КАС України **учасниками адміністративного судочинства** визнано сторони, третіх осіб, представників сторін та третіх осіб, секретаря

судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача.

Важливою умовою одержання статусу учасника адміністративного процесу є володіння особою такою ознакою, як адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Відомо, що наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою передумовою виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Аналіз положень ст. 48 КАС України дає підстави вважати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це категорія, що містить в собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність.

Згідно з ч. 1 ст. 48 КАС України, *адміністративна процесуальна правоздатність* – це здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами. Адміністративно-процесуальна правоздатність похідною від адміністративної правоздатності. Водночас, важливо зазначити, що для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності необхідною є також наявність «конкретної адміністративної процесуальної правоздатності», тобто правоздатності для участі у даній конкретній справі.

Для того щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи недостатньо володіти тільки адміністративною процесуальною правоздатністю. Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю. *Адміністративна процесуальна дієздатність* – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні

процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Вона належить фізичним особам, які: по-перше, досягли повноліття, а по-друге, не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Це, наприклад, можуть бути справи в яких позивачем виступає неповнолітній, а відповідачем адміністрація державного учбового закладу, яка відмовила неповнолітньому в прийманні в цей заклад або відрахувала його із закладу. До справ у яких позивачем може виступати неповнолітня особа належать також справи про відмову у видачі паспорта або іншого документа чи довідки.

Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу використовувати процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними при вступі в процес. Сукупність процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства визначають їх процесуальне положення та дають їм можливість відігравати активну роль в адміністративному процесі. Обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства залежить від їх цілей у процесі та належності до певної групи. Так особи, які беруть участь у справі, наділені великим обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють при розгляді справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав у осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, що беруть участь у справі, наділені також певними обов'язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб, та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи.

Процесуальні права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, не є зовсім однаковими, але рівність положення цих осіб підтверджується тим, що вони мають рівні процесуальні права і обов'язки (ч. 1 ст. 49 КАСУ). Таким чином, процесуальні права і обов'язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватися більш або менш важливими ніж права і обов'язки іншої особи, яка бере участь у справі.

Частина 2 ст. 49 КАС України визначає основний обов'язок усіх осіб, які беруть участь у справі. Це – обов'язок добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. В ч. 3 ст. 49 КАС України встановлено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі. Цей перелік визначений для всіх осіб цієї групи, та в ньому містяться два види процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі: змагальні та диспозитивні. Змагальні права – це надані законом можливості особи, яка бере участь у справі, доводити свою позицію перед судом та спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До змагальних прав відносяться: право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів, право знайомитися з матеріалами справи, право заявляти клопотання і відводи, право давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення, право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них, право робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо.

Адміністративний суд повинен надавати сприяння всім особам, які беруть участь у справі, в реалізації цих

змагальних прав. Для цього він має роз'яснити особам їх процесуальні права, попереджати про наслідки вчинення певних процесуальних дій та ін. Диспозитивні права – це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд. До диспозитивних прав належить право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується інтересів особи, яка бере участь у справі. Крім цього, до диспозитивних прав осіб, які беруть участь у справі, відносяться й інші, наприклад, позивач в адміністративному процесі має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, а відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково. Розглядаючи питання про процесуальні права та обов'язки інших учасників адміністративного судочинства, слід зазначити, що для них не встановлено універсального переліку таких прав та обов'язків. Стосовно кожного учасника адміністративного судочинства з цієї групи КАС України встановлює специфічні процесуальні права та обов'язки, в яких повністю відбиваються функції, що виконують в процесі ці суб'єкти.

Усіх учасників адміністративного процесу (адміністративних проваджень) можна поділити на кілька груп:

1) **особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи** (відповідно до ст.17 КАС України розглядають і вирішують адміністративні справи адміністративні суди);

2) **особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси** (в узагальненому вигляді виступають громадяни, державні органи, громадські органи, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності. Як правило, ці особи в адміністративній справі мають особистий інтерес);



3) **особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб** (захисники, а щодо неповнолітніх і осіб, які не можуть самі здійснювати свої права);

4) **особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства** (свідок; секретар судового засідання; судовий розпорядник, експерт, спеціаліст, перекладач).

Звісно, що така класифікація досить умовна, проте водночас унаочнює уявлення про структуру учасників адміністративного процесу або окремого провадження.

#### **8.4 Сторони в судовому адміністративному процесі**

Особами, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права, свободи та законні інтереси в узагальненому вигляді виступають громадяни, державні органи, громадські органи, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності. Як правило, ці особи в адміністративній справі мають особистий інтерес. Закріплення у законодавстві їх прав, обов'язків та відповідальності як учасників адміністративних процесуальних відносин надає, встановлює їм адміністративний процесуальний статус, певні повноваження і водночас диференціює ці повноваження, за якими можна класифікувати осіб, що мають особистий інтерес у справі з урахуванням видів адміністративних проваджень на відповідні групи.

**Позивач** – це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи). Позивачем може бути також суб'єкт владних повноважень,

у випадках коли позовна заява до адміністративного суду подається на забезпечення виконання його повноважень.

**Відповідач** – це суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАС України. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами, відповідно до ч. 4 ст. 50 КАС України, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

Сторони користуються рівними загальними процесуальними правами, обсяг яких збігається з правами та обов'язками інших осіб, які беруть участь у справі (ст. 49 КАСУ). Враховуючи те, що сторони посідають головне положення в розгляді справи, законодавець наділяє їх додатковими досить важливими процесуальними правами (ст. 51 КАС України), за допомогою яких сторони можуть чутливо впливати на хід справи.

Додаткові права сторін за змістом можна класифікувати на дві групи.

*1. Право на зміни в позовному спорі.*

Позивач має право: а) змінити підставу або предмет адміністративного позову; б) збільшити або зменшити розмір позовних вимог; в) відмовитися від адміністративного позову у будь-який час до закінчення судового розгляду, а в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду.

Відмова від адміністративного позову тягне закриття провадження у справі та закінчення спору у справі. Тому законодавець чітко врегульовує порядок і

наслідки відмови на всіх етапах розгляду справи: під час підготовчого провадження врегульовано ст. 112 КАС України; під час судового розгляду справи – ст. 135 КАС України; у суді апеляційної інстанції – ст. 194 КАС України; у суді касаційної інстанції – ст. 219 КАС України.

## *2. Право на визнання позовного спору.*

Відповідач має право:

а) визнати адміністративний позов повністю або частково в будь-який час до закінчення судового розміру. В разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом може бути прийнята постанова про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст. 164 КАС України. У разі повного визнання відповідачем адміністративного позову і прийняття його судом приймається постанова суду про задоволення адміністративного позову. Порядок визнання адміністративного позову врегульовано ст.ст. 112, 136 КАС України;

б) подати заперечення проти адміністративного позову. Заперечення виражається у відхиленні позовних вимог відповідачем з обґрунтуванням відповідними доказами своєї позиції. Підставами для заперечення можуть бути як процесуальні, так і матеріальні обставини. Процесуальні обставини пов'язані з підсудністю справи, матеріальні – пов'язані з відсутністю права у позивача, відсутністю правового врегулювання матеріальних суспільних відносин та ін. Заперечення адміністративного позову, на наш погляд, це фактична відмова, яка має бути викладена у письмовій формі. Порядок прийняття відмови врегульовано ст. 112 КАС України;

в) на примирення. Сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. У такому разі суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі. Порядок ухвалення судових рішень регламентується ст. 160 КАС України.

До осіб, які обстоюють в адміністративному процесі права та інтереси, належать *треті особи*. **Третіми особами** визнаються учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів. Це пов'язане з тим, що рішення, прийняте судом, може суттєво вплинути на юридичний інтерес цих осіб, їх правове становище, оскільки їх інтереси залежать від існуючих між ними і сторонами правовідносинами. Тому участь у справі третіх осіб обумовлена тим, що вони намагатимуться, щоб було винесено судом таке рішення, яке відповідало б їх інтересам. Залежно від вимог на предмет спору законодавець розрізняє два види третіх осіб:

а) *треті особи, які заявляють самостійні вимоги* на предмет спору: можуть вступити у вже порушену справу у будь-який час до закінчення судового розгляду; можуть пред'явити адміністративний позов до однієї або обох сторін; можуть заявити самостійні вимоги на предмет спору; мають право позивача.

*Особливістю участі у справі третіх осіб*, які заявляють самостійні вимоги, є те, що: 1) їх інтереси повністю або частково будуть протилежними інтересам сторін; 2) вони втручаються у спір між сторонами, що вже виник.

Виходячи з того, що інтерес третьої особи із самостійними вимогами суперечить інтересам сторін, законодавець встановлює, що задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Оскільки втручання у спір між сторонами третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, вже відбулися то розгляд справи починається спочатку;

б) *треті особи, які не заявляють самостійних вимог* на предмет спору: можуть вступити у вже порушену справу в будь-який час до закінчення судового розгляду; вступають у справу на стороні позивача або відповідача; можуть бути

залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду.

Виходячи з того, що інтерес третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, може бути на боці позивача чи відповідача, суд повинен перевірити існування між цією особою та однією із сторін допроцесуальних правових відносин, а також можливість впливу рішення суду у справі між сторонами на права і законні інтереси в публічній сфері третьої особи.

### **8.5 Органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб**

Для захисту своїх прав і законних інтересів у правопорушеннях у сфері управління та провадженнях з адміністративного судочинства суб'єкт звернення, заінтересована особа, сторони (позивач, відповідач), а також третя особа можуть брати участь особисто або через свого представника.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України в адміністративний процес (адміністративне процесуальне право) введено правовий інститут, нормами якого опосередковуються відносини, що виникають у зв'язку з процесуальною діяльністю однієї особи від імені та інтересах іншої особи.

Представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність відповідно до ст. 48 КАС України, а також органи та інші особи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Не можуть також бути представниками судді, прокурори, слідчі, крім випадків, коли вони: а) діють як представники відповідних органів (суду, прокуратури, ОВС, СБУ), що є стороною або третьою особою у справі; б) діють як законні представники сторони чи третьої особи.

Підстави виникнення правовідносин представництва є договір або закон (ч. 3 ст. 56 КАСУ). Таким чином, існує два види представництва: а) представництво за договором; б) представництво за законом.

*Представництво за договором* ґрунтується на волевиявленні представника і того, хто бажає мати представника. Це добровільне представництво. При добровільному представництві до представника і того, хто бажає мати представника, висувуються певні вимоги: а) представництво має ґрунтуватися виключно на волі представника і того, хто бажає мати представника; б) представник і особа, яку представляють, мають бути дієздатними. Це пов'язане з тим, що представник стає ще одним учасником внутрішніх правовідносин представника, а особа, яку представляють, повинна свідомо обрати представника. Підставою виникнення добровільного представництва є договір, і це характеризує даний вид представництва як приватноправовий. Представником за договором, зазвичай, виступає адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги. В такій якості можуть виступати й інші особи.

*Представництво за законом* є обов'язковим представництвом, не залежить від волі того, кого представляють, його підставами є прямий припис закону чи іншого адміністративного акта, тому характеризується як публічно-правове. Воля особи, яку представляють, вирішального значення не має, бо може бути й недієздатна особа.

Повноваження представника мають бути підтверджені, визначеними законодавством, належно оформленими документами. Найчастіше ці повноваження засвідчуються *довіреністю* (ст. 58 КАСУ).

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, піклувальники 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, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Суд з метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, та які беруть участь у справі, може залучити до участі у справі їхніх законних представників.

Законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом. Як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

У разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, а також у разі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді з підстав, встановлених законом, суд зупиняє провадження в справі та ініціює перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення чи заміну законного представника (ст. 56 КАСУ).

Згідно зі ст. 57 КАС України не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст,

перекладач та свідок. Судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

### **Контрольні питання**

Суд і склад суду в адміністративному судочинстві.

Сторони і треті особи в адміністративному судочинстві.

Поняття, ознаки та процесуальний статус сторін.

Відмінності прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства від прав та обов'язків учасників інших видів судових процесів.

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Положення про порядок формування колегій суддів у Вищому адміністративному суді України: затверджено рішенням зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 27.12.2010 № 20. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: vasu.gov.ua/ua/judges\_meeting.html

Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів: указ Президента України від 20.05.2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 46.



Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд. : О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718с.

Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посібник : Рекомендовано МОН України ; за ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : КНТ, 2009. – 248 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Ануфрієва О. В. Інститут відводу судді у процесуальному праві України (порівняльний аспект) / О. В. Ануфрієва // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4 (8). – С. 35–42.

Пащенко О. Проблемні питання застосування відводів у цивільному, господарському та адміністративному процесі / О. Пащенко // Юридичний радник. – 2006. – № 5 (13). – С. 54–59.

Харчук В. Інститут відводу судді: деякі проблеми реалізації у процесуальному праві України / В. Харчук // Юридичний журнал. – 2010. – № 9. – С. 64–68.

### **Тестові завдання**

**Які адміністративні справи розглядаються суддями одноособово?**

предметом оскарження в яких є рішення Кабінету Міністрів України;

виборчої комісії на виборах до місцевих рад;  
оскарження рішення голови районної ради;  
оскарження рішення комісії з всеукраїнського референдуму;

предметом оскарження в яких є наказ міністерства.

**У складі п'яти суддів в порядку першої інстанції розглядаються справи:**

у Київському окружному суді;

у Вищому адміністративному суді України про дострокове припинення повноважень народного депутата України;

в апеляційному адміністративному суді;

у Верховному Суді України;

усі відповіді правильні.

**До учасників адміністративного судочинства, які розглядають адміністративні справи належить:**

секретар судового засідання;

судовий розпорядник;

суд;

експерт, спеціаліст;

прокурор.

**Який учасник сприяє провадженню адміністративного судочинства?**

прокурор;

свідок

адвокат

захисник

представник неповнолітнього

**Персональний склад суду для розгляду конкретної справи визначається:**

головою суду;

секретарем судового засідання;

судовим розпорядником;

автоматизованою системою документообігу;

шляхом голосування усіх суддів.

## Розділ 9

# ДОКАЗИ В СУДОВОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ПОНЯТТЯ ДОКАЗУ І ДОКАЗУВАННЯ

### 9.1 Поняття, ознаки і мета процесу доказування в адміністративному судочинстві

Вирішальним із завдань адміністративних проваджень є всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, встановлення наявності або відсутності фактичних даних, які мають значення для справи і за допомогою яких встановлюється істина. На основі фактичних даних у визначеному законом порядку суд, орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення суб'єкта звернення, заінтересованої особи, осіб, які беруть участь у справі про наявність чи відсутність адміністративного спору чи спору про право або порушення норм права. Порядок і умови встановлення фактичних даних регламентуються нормами адміністративного процесуального права.

Розуміння процесуального доказування, на перший погляд, не є складним. Кожний має уявлення про те, що означає доказувати в суді. Для позивача та його представника *доказування – цілком конкретна, із зрозумілим змістом діяльність, що включає в себе визначення обставин, на яких ґрунтуються заявлені вимоги; збір і дослідження в судовому засіданні доказів для підтвердження фактів, які є підставою для позову; аналіз фактів, на які посилається відповідач; підготовку доказів*

для їх спростування. Для відповідача та його представника доказування – це діяльність з вивчення підстави позову, виявлення і збору доказів, що спростовують факти, на які посилається позивач, аналіз зібраного фактичного матеріалу. Кожний учасник процесу мету своєї доказової діяльності вбачає в переконанні суду у своїй правоті.

Правові норми, що регулюють процес доказування, складають **інститут доказового права** галузі адміністративного процесуального права. Ці норми об'єднані у систему, до якої входять: а) норми, які регулюють поняття доказів та їх процесуальні джерела (ст.ст. 69, 70, 76–81, 114–115-5 КАСУ); б) норми, які регулюють предмет доказування (ст. 138 КАСУ); в) норми-принципи адміністративного процесу (ст. 7 КАСУ); г) норми які передбачають обов'язки суб'єктів доказування, та порядок вчинення процесуальних дій щодо збирання, зберігання, забезпечення та оцінки доказів (ст.ст. 71–75, 86, 139–149 КАСУ).

Але даний термін не відображає всіх особливостей, які притаманні доказуванню в галузевих значеннях. Найбільш ґрунтовно приділяється увага дослідженням у галузі доказування в теорії кримінального процесу, а аналіз процесуальної літератури дає підстави автору зробити висновок, що, як правило, зміст дефініції «доказування» ототожнюють з істотними ознаками аналогічного поняття у кримінальному процесі.

Деякі вчені, *доказування* у адміністративному судочинстві визначають як врегульовану правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу по збиранню і закріпленню, перевірці і оцінці доказів. Процесуальна форма і правовий порядок збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів виступають як гарантії досягнення правильного знання (С. Ківалов, О. Харитонова, О. Пасенюк). *Адміністративне доказування* являє собою діяльність зі збору, дослідження, переробки й оцінки інформації, що міститься в доказах. Включення в зміст

адміністративного доказування такої дії, як переробка інформації, дозволяє не тільки з'ясувати специфіку даного виду пізнавальної діяльності управлінських органів, але подумати і над вирішенням питання про можливості використання обчислювальної техніки в правовій роботі (В. Перепелюк).

Доказування – процесуальна і розумова діяльність суб'єктів доказування, яка здійснюється в урегульованому процесуальному порядку і спрямована на з'ясування дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін, встановлення певних обставин шляхом ствердження юридичних фактів, зазначення доказів, а також подання, прийняття, збирання, витребування, дослідження і оцінки доказів (А. Комзюк, В. Бевзенко та Р. Мельник).

Термін «доказування» в адміністративному процесі необхідно розглядати через призму **загальних рис, притаманних доказуванню** у різних процесах, і спеціальних, які характерні доказуванню лише в адміністративному судочинстві. У такому контексті доречно вказати, що судове доказування – **складна і багатоаспектна діяльність**. У науковій літературі вона не випадково розглядається як комплексне явище, що поєднує філософський, інформаційний, логічний, психологічний та інші моменти. *Першою загальною ознакою, яка притаманна також доказуванню в адміністративному судочинстві, є **пізнавальний аспект такої діяльності*** Найґрунтовніше проблеми пізнання досліджує філософія. Вчені-філософи розуміють пізнання як процес ідеального освоєння реального світу. Пізнавальний процес відображає не саму реальність як таку, відображає не тільки дійсність, наявний стан речей, а й одночасно всю сукупність нездійснених варіантів, тобто можливості. Пізнання охоплює знання і засоби пізнання. Знання – уявлення про предмет пізнання. Засоби пізнання покликані забезпечити перехід від пізнання до знання і його носія – людини, яка застосовує засоби пізнання. Суб'єкт пізнання – це людина, яка має свідомість, здатну

споглядати і перетворювати світ. Об'єкт – це частина світу, що стала предметом споглядання і перетворення людиною. Теорія пізнання проголошує результатом пізнання знання, яке може характеризуватися істинністю чи хибністю.

Підпорядкування доказування юридичним законам передбачає *обов'язкове додержання процесуальної форми* як ще одної загальної ознаки, яка також притаманна доказуванню в адміністративному судочинстві.

**Процесуальна форма збирання і дослідження доказів означає:** 1) *вчинення цих дій у суворій відповідності із законом*. Порушення процесуального закону під час дослідження доказів (не попередження свідка про кримінальну відповідальність за відмову чи ухилення від дачі показань і за дачу завідомо неправдивих показань, недотримання процедури призначення експертизи тощо) має право незаконність рішення адміністративного суду; 2) *недопустимість використання незаконних засобів отримання доказів* (фізичного, психічного тиску, обману та ін.).

Додержання процесуальної форми є дуже важливою загальною ознакою доказування в адміністративному судочинстві України, оскільки фактично це є додержанням принципу законності. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України та ст. 9 КАС 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. Даний обов'язок також покладається на суб'єктів доказування, в тому числі й на суд, але з урахуванням переважно системи процесуальних норм, визначених КАС України у сфері доказування. У разі порушення процесуального законодавства учасниками процесу щодо подання доказів з недотриманням правил належності та допустимості (зі ст. 70 КАСУ), суд не бере до розгляду докази, які не

стосуються предмета доказування, та докази, отримані з порушенням закону.

Якщо при збиранні, дослідженні та оцінці доказів суд неправильно застосує процесуальні правові норми, то це може призвести до скасування рішення судом вищої інстанції. Так, відповідно до ст.159 КАС України, законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм адміністративного процесуального права; ст.202 КАС України: підставами для скасування постанови або ухвали суду та ухвалення нового рішення є порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання.

У цьому зв'язку доречно згадати Постанову Пленуму Верховного Суду України № 14 від 18.12.2009 «Про судові рішення у цивільній справі», яка визначає **основні вимоги до судового рішення**. Так, відповідно до п.2, **обґрунтованим** визнається рішення, ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених доказами, які були досліджені в судовому засіданні і які відповідають вимогам закону про їх належність та допустимість, або обставин, що не підлягають доказуванню, а також якщо рішення містить вичерпні висновки суду, що відповідають встановленим на підставі достовірних доказів обставинам, які мають значення для вирішення справи.

Отже, **процесуальна форма** відіграє надзвичайно важливу роль як одна із загальних ознак доказування в адміністративному судочинстві, оскільки порушення чи її **недотримання** тягне за собою **скасування** судового рішення.

Ще одною спеціальною ознакою доказування в адміністративному судочинстві є її **мета**. *Загальнотеоретична мета доказування* – встановлення об'єктивної істини. Проте, її фактично встановити не можна. Даний термін є своєрідним «ідеалом», до якого потрібно прагнути при розгляді кожної справи. Крім того,

встановлення об'єктивної істини у справі чітко не виокремлено спеціальним процесуальним законом – КАС України. Тому необхідно визначити таку мету, яка б відповідала, з одного боку, процесуальній формі, а з іншого – адміністративному судочинству як певній сфері діяльності. У науці адміністративного судочинства зустрічаються різні підходи до визначення мети доказування в адміністративному судочинстві. Окремі вчені (С. Ківалов, О. Харитонова, О. Пасенюк, М. Аракелян, В. Матвійчик, І. Хар), вважають, що основним способом пізнання обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, є встановлення їх за допомогою доказів, тобто доказування. Отже, **метою доказування в адміністративному судочинстві є встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, тобто юридичних фактів.**

Таким чином, доказування в адміністративному судочинстві є самостійний інститут і окремий вид доказування у системі процесуального доказового права, оскільки поєднавши в собі загальні ознаки, притаманні доказуванню у різних галузях, має спеціальні ознаки (суб'єкти доказування та мету доказування), які характерні лише для адміністративного судочинства.

Доказування є різновидом практичної діяльності, метою якого є пізнання всіх істотних обставин, що мають значення для прийняття правильного рішення. Обов'язок доказування покладено на сторони адміністративного процесу (ч. 1 ст. 71 КАСУ). Проте в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача (ч. 2 ст. 71 КАСУ).

Більше того, у випадках, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Про



витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про відмову у витребуванні доказів окремо не оскаржується. Заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за наслідками розгляду справи. (ч.3 ст.71 КАСУ), адже тягар збирання доказів, на відміну від цивільного судочинства, лежить не лише на сторонах. В адміністративному судочинстві позивачем, як правило, є фізична чи юридична особа, а значна частина доказового матеріалу знаходиться у відповідача – суб'єкта владних повноважень, що не сприяє позивачеві у збиранні необхідних доказових матеріалів.

До того ж необізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується у 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 у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Збирання доказів у провадженнях у сфері управління також покладені на суб'єкта владних повноважень за винятком випадків, коли суб'єкт звернення і заінтересована особа доводять обставини, які є підставою для обґрунтування його вимоги чи заперечення.

На відміну від презумпції невинуватості у кримінальному провадженні (ч.2 ст.2 КК України), в адміністративному процесі наявна *презумпції правомірності* дій позивача, суб'єкта звернення, заінтересованої особи, вимоги яких визнаються правомірними, поки інше не буде доведено у результаті розгляду та вирішення адміністративної справи. В. Колпаков з цього приводу влучно зазначає, що однією з найважливіших основ права на захист є **презумпція доброчинності громадянина** та її юридичний варіант – *презумпція невинуватості*. Виходячи від зворотного використовується поняття «**презумпція вини**» **суб'єкта владних повноважень** – відповідача, яка означає

припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності, доки відповідач їх не спростує на основі доказів. Проте презумпція вини не є абсолютною, зазначають вони, з презумпції вини суб'єкта владних повноважень не впливає його автоматичний програш у справі, якщо він ніяким чином не відреагував на позов або просто його не визнав. 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 КАСУ). Презумпція вини означає припущення, що повідомлені обставини у справі про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності. Таке припущення існує доти, доки не спростується за допомогою доказів.

**Доказуванням в адміністративному судочинстві** є виявлення, збирання, закріплення, перевірка та оцінка інформації про фактичні дані, що здійснюються в межах процесуальних правових норм, регламентованих КАС України, на підставі яких суд та особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб) встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного і об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи.

## 9.2 Поняття, ознаки та джерела доказів у адміністративному судочинстві

На перший погляд проблеми визначення доказів в адміністративному судочинстві України не повинно бути, оскільки законодавець легалізував цю дефініцію. Так, згідно ст. 69 КАС України, **доказами** в адміністративному

судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових речових доказів, висновків експертів.

Незважаючи на те, що в законі закріплене поняття судових доказів, учені-процесуалісти по-різному тлумачать питання про сутність судових доказів, що залишається предметом суперечки в літературі. Так, на думку однієї групи вчених, *доказами* в адміністративному судочинстві у конкретній адміністративній справі є будь-які фактичні дані (інформація), які добуваються або встановлюються судом під час розгляду справи за допомогою джерел і засобів доказів, про наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі та занесені до документів або технічних засобів, які фіксують адміністративний процес у конкретній справі, що мають значення для правильного вирішення справи і доведені в судовому засіданні як докази у цій справі (А. Комзюк, Н. Армаш, О. Бандурка, А. Басов, І. Хар). Інша група вчених зазначають, що *докази* – це інформація про обставини у справі, яка одержана судом із визначених ч. 1 ст. 69 КАС України джерел – засобів доказування. На підставі цієї інформації суд встановлює наявність або відсутність: обставин, якими сторони (а так само інші особи, які беруть участь у справі) обґрунтовують свої вимоги та заперечення; інших обставин, що мають значення для вирішення справи (Р. Куйбіда, О. Банчук, І. Коліушко). Е. Демський вважає, що *доказами* є не факти і обставини, а фактичні дані, на підставі яких суд встановлюють наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі.

Наведені позиції науковців є різними, що не дає можливості встановити найбільш ґрунтовне визначення

всіх аспектів доказів в адміністративному судочинстві України. Тому для дослідження даної проблеми проаналізуємо **ознаки доказів**, оскільки, поняття – це думка про предмет, що виділяє в ньому суттєві ознаки.

Нормативне визначення доказів має бути розкрито з огляду на його складові, під якими слід розуміти: 1) будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі; 2) інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи; 3) ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів (Н. Армаш, О. Бандурка, А. Басов, В. Матвійчик, І. Хар).

Виходячи з *поняття доказів* та інших законодавчих положень, якими закріплені процесуальні особливості доказів, можна зробити такі висновки про їх **ознаки**:

1) це будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність оспорюваних обставин; 2) докази як відомості про факти представляють собою відображення реальних фактів, є їх відтворенням, яке дозволяє судити про властивість цих фактів вже після того, як вони стали надбанням минулого; 3) докази, тобто будь-які фактичні дані (інформація), можуть бути представлені у різній формі; 4) докази отримуються у встановленій процесуальним законом формі; 5) докази, які використовують для прийняття об'єктивного, повного та законного рішення по адміністративній справі, мають відповідати певним вимогам, тобто докази мають бути належними та допустимими (ст. 70 КАСУ); 6) жоден доказ, який містить інформацію про предмет доказування (обставини публічно-правового спору), не має для суду наперед встановленої сили (ч. 1 ст. 86 КАСУ) (А. Комзюк, В. Бевзенко та Р. Мельник).

Наведені вище позиції вчених-процесуалістів та їх аналіз дають підстави виділити такі **основні ознаки доказів в адміністративному судочинстві України**:

**1) будь-які фактичні дані.** Згідно ст. 69 КАС України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Фактичні дані є ні чим іншим, як *відомостями про факт*, тобто це інформація, за допомогою якої можна пізнати (з'ясувати) сам факт. Відомості про факт (інформація) подається до суду для аналізу адміністративним судом такої інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини) і цю функцію здійснюють суб'єкти, які беруть участь у розгляді справи. На підставі цієї інформації в суді складається враження про правовідносини, які стали передумовою звернення до суду. Інформація може мати правдоподібний і явно неправдивий характер. Таким чином, співвідношення факту і відомостей про факт розкривається у такий спосіб. Факт – це явище об'єктивної соціальної дійсності. Факти існують незалежно від того, чи знають про їх особи, що здійснюють судовий розгляд. Відомості про факт – це інформація, за допомогою якої ми можемо пізнати факт. Істинна інформація веде до того, що можливість пізнання факту стає дійсністю, помилкова інформація перешкоджає реалізації цього;

**2) засоби (джерела) доказування.** Засоби доказування є зовнішнім вираженням доказів. Відповідно до ст. 69 КАС України, засобами доказування (джерелами доказів) в адміністративному процесі можуть бути: 1) пояснення сторін, третіх осіб, їхніх представників (ст. 76 КАСУ); 2) показання свідків (ст. 77 КАСУ); 3) письмові докази (ст. 79 КАСУ); 4) речові докази (ст. 80 КАСУ); 5) висновки експертів (ст. 82 КАСУ).

Доказом є власне зміст пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників (незалежно від того, допитані вони як свідки чи ні), показань свідків, письмових доказів, речових доказів, висновків експертів, тобто інформація

про обставини, що міститься у них і має значення для вирішення справи;

**3) визначений законом порядок встановлення та дослідження фактичних даних.** Нормативне визначення доказів в адміністративному судочинстві не виділяє такої ознаки як одержання вимог процесуальної форми отримання, дослідження та оцінки засобів доказування. Лише ч. 2 ст. 69 КАС України, зазначає, що докази суду надають особи, які беруть участь у справі. Суд може запропонувати надати додаткові докази або витребувати додаткові докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи. Але дана правова норма встановлює лише порядок подання, а не дослідження доказів.

Норми ст.ст. 70–72, 86 КАС України встановлюють порядок одержання та дослідження доказів адміністративним судом (правила належності та допустимості доказів, обов'язок доказування, підстави для звільнення від доказування, оцінку судом доказів). Процесуальну форму доказів у судочинстві слід розглядати як сукупність правових вимог, які пред'являються до доказової інформації щодо її одержання з передбаченого законом процесуального джерела та в установленому законом порядку.

**Умовами надання фактичним даним статусу доказів є наступні:** 1) вони повинні мати відношення до предмету доказування, тобто вони повинні стосуватись справи; 2) належні фактичні дані повинні бути одержані і закріплені в передбаченому законом порядку. Елементами цього порядку є: уповноважена на одержання доказу посадова особа (орган); незабороненість джерела; процесуальна форма одержання; спосіб закріплення і підтвердження; можливості перевірки достовірності фактичних даних.

Фактичні дані повинні **набувати статусу судових доказів** таким чином: 1) докази, що додаються до позовної заяви або відзиву на позовну заяву – з моменту їх надання до справи особою, що бере участь у справі;

2) докази, витребувані судом в осіб, у яких вони знаходяться, – з моменту їх надання суду; 3) речові докази – з моменту винесення ухвали суду щодо залучення речового доказу до справи; 4) докази, що надають особи, які беруть участь у справі, окремо від позовної заяви або відзиву на позовну заяву – з моменту винесення ухвали суду щодо задоволення клопотання особи, яка бере участь у справі, щодо залучення доказу до матеріалів справи; 5) висновок експерта – з моменту його надання суду експертом або експертною установою, якій суд доручив проведення експертизи; 6) свідчення свідків – з моменту їх оголошення в залі судового засідання особою, яку суд викликав як свідка за клопотанням особи, що бере участь у справі.

Отже, **доказами в адміністративному судочинстві України** є відомості (інформація) про факт, на підставі якої адміністративний суд у визначеному законом порядку (отримання, дослідження та оцінки) встановлює наявність чи відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, які одержують на підставі засобів (джерел) доказування (пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових речових доказів, висновків експертів).

Закріпивши принцип змагальності одним із основних у адміністративному судочинстві, законодавець, з одного боку, надав сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, широкі можливості у використанні своїх правомочностей (рівність щодо подання доказів, їх дослідження та доведення перед судом їх переконливості), з другого, – тим самим поклав додаткові обов'язки по доведенню тих обставин, на які вони посилаються як на причину своїх вимог або заперечень на підставі наданих доказів. Однак доказ сам по собі, об'єктивно існуючи в пасивному стані, ще не набуває таких властивостей, за яких саме йому буде надана перевага. Для цього важлива активна участь усіх

учасників процесу як осіб, які беруть участь у справі – сторін, третіх осіб, їх представників, так і інших учасників, головною метою участі яких є допомога у встановленні фактичних обставин справи і відповідно позицій тієї чи іншої сторони. Кожний із учасників відіграє важливу роль при здійсненні цивільного судочинства: позивач, відповідач, представники – здійснення права на судовий захист; свідки – повідомлення про відомі їм обставини, які мають значення для справи; особа, яка надає правову допомогу – надання правової допомоги фахівцем у галузі права.

Джерела доказів у адміністративному процесі суттєво не відрізняються від тих, що прийняті у цивільному чи кримінальному процесі. Тому теорія доказів у адміністративному процесі, її основні положення певною мірою можуть бути запозичені із загальної теорії доказів з урахуванням, звичайно, особливостей адміністративних проваджень.

***Джерелами доказів можуть бути:***

1) *пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників* (ст. 76 КАСУ). Ці пояснення оцінюються поряд з іншими доказами у справі. Зазначені особи, які дають пояснення про відомі їм обставини, можуть бути допитані за їхньою згодою як свідки. Визнання стороною в суді обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення, не є для суду обов'язковим, якщо суд має сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання;

2) *визнання стороною обставин*, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення; визнання особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, своєї провини;

3) *показання свідків* – це повідомлення про відомі йому обставини, які мають значення для справи (ст. 77 КАСУ). Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи також допитуються як свідки. Не є доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності. Кожний свідок допитується окремо.



Головуючий у судовому засіданні приводить свідка до присяги, попереджає про відповідальність за завідомо неправдиві показання і за відмову від давання показань.

Відповідно до ст. 78 КАС України суд може допитати свідка за місцем або у місці його проживання (перебування) з ініціативи суду, який розглядає справу, за клопотанням сторони або інших осіб, які беруть участь у справі, чи самого свідка. За дорученням суду, що розглядає справу, свідок, який не може з поважних причин прийти в судове засідання і проживає (перебуває) за межами територіальної підсудності адміністративного суду, що розглядає справу, допитується суддею адміністративного суду, який знаходиться за місцем проживання (перебування) свідка. Свідок, який не може прийти у судове засідання внаслідок хвороби, старості, інвалідності або з інших поважних причин, допитується судом у місці його проживання (перебування).

Допит малолітніх, які не досягли 14 років, і неповнолітніх, у віці від 14 до 18 років, свідків проводиться у присутності (за розсудом суду) або педагога, або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі. Особливістю допиту неповнолітніх є те, що: по-перше, свідки які не досягли 16-річного віку (з якого настає кримінальна відповідальність за завідомо неправдиві показання і відмову від давання показань (ст.ст. 384–385 КК України)), не попереджаються про відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання, не приводяться до присяги; по-друге, з метою уникнення впливу на неповнолітнього за ухвалою суду із зали суду на час допиту неповнолітнього може бути видалена та чи інша особа, яка бере участь у справі (ст. 142 КАСУ);

4) *письмові докази* (ст. 79 КАСУ) – це документи, у тому числі електронні, акти управління, листи, телеграми, адміністративні договори (угоди), будь-які інші письмові записи, що містять у собі відомості про

обставини, які мають значення для справи. До письмових доказів належать також звіти, інформація у вигляді слів, цифр, креслень, схем місця події, планів забудови населених пунктів, будинків, розміщення межових знаків та ін. Документ – це результат відображення фактів, подій явищ об'єктивної дійсності і розумової діяльності людини. Якщо доданий до справи документ викликає сумнів або є фальшивим, то особа, яка бере участь у справі, може просити суд (посадову особу) виключити його із числа доказів і вирішити справу на підставі інших доказів або вимагати проведення експертизи.

Особа, яка заявляє клопотання перед судом про витребування від інших осіб письмових доказів, повинна зазначити: який письмовий доказ вимагається, орган чи особу, у яких він знаходиться, та обставини, які може підтвердити цей доказ.

Письмові докази, які витребує суд, надсилаються безпосередньо до адміністративного суду. Суд може також уповноважити заінтересовану сторону або іншу особу, яка бере участь у справі, одержати письмовий доказ для надання його суду. Оригінали письмових доказів, що є у справі, повертаються судом після їх дослідження, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, або після набрання законної сили судовим рішенням у справі за клопотанням осіб, які їх надали. У справі залишається засвідчена суддею копія письмового доказу (ст.ст. 143, 144 КАСУ).

5) *речові докази* (ст. 80 КАСУ) – це предмети матеріального світу, що містять інформацію про обставини, які мають значення для справи. Наприклад, в адміністративно-судочинних провадженнях – це предмети, які були об'єктом неправомірних дій суб'єкта владних повноважень (використання електронних носіїв інформації про вибори чи референдуми з порушенням правил). Речовими доказами є також магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію про обставини, які мають значення для справи, показання технічних засобів – швидкості руху

транспорту, виміру вмісту спирту в речовині, рівня шуму, радіологічного забруднення та ін. Особи, якими подані речові докази, можуть звернути увагу суду на ті чи інші обставини, пов'язані з доказом та його оглядом. Витребування речових доказів проводиться в порядку, встановленому для витребування письмових доказів. Речові докази повертаються судом після їх дослідження за клопотанням осіб, які їх надали, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи. В інших випадках речові докази повертаються після набрання рішенням суду законної сили за клопотанням осіб, яким належать ці докази.

Речові докази, які є об'єктами, що вилучені з цивільного обороту або обмежено оборотоздатні, передаються відповідним підприємствам, установам або організаціям у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. За клопотанням державних експертних установ такі речові докази можуть бути передані їм для використання в експертній та науковій роботі (ст. 145 КАСУ).

*Зберігання речових доказів* – ст. 145-1 КАС України: речові докази до набрання судовим рішенням законної сили зберігаються у справі або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду. Речові докази, що не можуть бути доставлені до суду, зберігаються за їх місцезнаходженням за ухвалою суду. При цьому вони мають бути докладно описані та опечатані, а в разі необхідності – сфотографовані. Суд вживає заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані.

*б) висновки експертів (та спеціалістів)* – це письмові документи про об'єктивне, аргументоване, основане на законі вивчення, перевірку, аналітичне дослідження, кількісну чи якісну оцінку висококваліфікованим фахівцем чи установою певного питання, явища, предмета, документа, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності, що мають значення для адміністративної

справи. Відповідно до ст. 81 КАС України для з'ясування обставин, що мають значення для справи і потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо, суд може призначити експертизу.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати суду питання, на які потрібна відповідь експерта. Кількість і зміст питань, за якими має бути проведена експертиза, визначаються судом. Суд повинен вмотивувати відхилення питань осіб, які беруть участь у справі. Особи, які беруть участь у справі, мають право просити суд призначити експертизу і доручити її проведення відповідній експертній установі або конкретному експерту. Якщо сторони домовилися про залучення експертами певних осіб, суд повинен призначити їх відповідно до цієї домовленості.

Якщо проведення експертизи доручено експертній установі, її керівник має право доручити проведення експертизи одному або кільком експертам, якщо судом не визначено конкретних експертів, у разі потреби – замінити виконавців експертизи, заявити клопотання щодо організації проведення досліджень поза межами експертної установи. 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.

Ст. 82. Висновок експерта: ч. 4 «експерт дає свій висновок у письмовій формі. Висновок експерта приєднується до справи. Суд має право в судовому засіданні запропонувати експерту дати усне пояснення до свого висновку. Якщо експертиза проводиться в судовому засіданні, експерт може дати усний висновок».

Висновок експерта для суду не є обов'язковим, однак незгода суду з ним повинна бути вмотивована в постанові або ухвалі.

Ст. 84. Комплексна експертиза проводиться не менш як двома експертами різних галузей знань або різних напрямів у межах однієї галузі знань. У висновку

експертів зазначається, які дослідження і в якому обов'язі провів кожний експерт, які факти він встановив і яких висновків дійшов. Кожен експерт підписує ту частину висновку, яка містить опис здійснених ним досліджень, і несе за неї відповідальність. Загальний висновок роблять експерти, компетентні в оцінці отриманих результатів і формулюванні єдиного висновку. У разі виникнення розбіжностей між експертами, експерт, не згодний з висновком іншого експерта (експертів), дає окремий висновок з усіх питань або з питань, які викликали розбіжності.

Додаткова і повторна експертизи призначається згідно зі ст. 85 КАС України. Якщо висновок експерта буде визнано неповним або неясним, судом може бути призначена додаткова експертиза, яка доручається тому самому або іншому експерту (експертам).

Якщо висновок експерта буде визнано необґрунтованим або таким, що суперечить іншим матеріалам справи або викликає сумніви в його правильності, судом може бути призначена повторна експертиза, яка доручається іншому експертові (експертам).

Так, **експертом**, згідно з ч. 1 ст. 66 КАС України експертом є особа, яка має необхідні знання та якій в порядку, встановленому цим Кодексом, доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі. **Спеціалістом** є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок (ч. 1 ст. 67 КАСУ).

З наведених трактувань вбачається, що повноваження таких осіб у процесі дуже схожі і характеризуються наявністю у цих учасників спеціальних умінь. Проте вже ч. 2 ст. 66 КАС України розкриває нам

особливі ознаки експерта. По-перше, він повинен відповідати вимогам, встановленим Законом України «Про судову експертизу», а саме: судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань; а судовими експертами державних спеціалізованих установ – фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності (ст. 10 Закону), пройшли атестацію з присвоєнням кваліфікації з правом проведення певного виду експертизи (ст. 16 Закону). По-друге, бути внесеним до Державного реєстру атестованих судових експертів.

Бажаним результатом для осіб, які беруть участь у справі, є ухвалення судового рішення на їх користь, саме тому головним чином і вся процесуальна діяльність зводиться до доказування та доведення своєї правової позиції за допомогою всіх можливих засобів. У свою чергу процес доведення ґрунтується на тих доказах, які були подані до суду, а доказування полягає у процесі їх збирання, витребування та надання. Висновок експерта є засобом доказування, на підставі якого можуть встановлюватися фактичні дані щодо наявності чи відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін та інших обставин, які мають значення для справи (докази). Саме тому найбільш важливим у контексті нашого дослідження є закріплення висновку експерта у переліку засобів доказування, а тому необхідність його участі у справі є зрозумілою і фактично результати його діяльності формують доказову базу особи, яка клопоче про проведення експертизи або долучення такого висновку до справи. Самі ж висновки спеціаліста під час розгляду справи не відносяться до переліку засобів доказування, хоча положення, що закріплюють такий процесуальний документ та регулюють порядок його подальшого застосування,

практично спростовують такий підхід законодавця до доказового матеріалу.

Незважаючи на широке трактування частиною першою ст. 67 ЦПК України осіб, які можуть бути спеціалістами, зокрема формулювання щодо можливості надання останніми консультацій під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок, ч. 2 вказаної статті вже встановлює чіткі обмеження у його компетенції. Так, спеціаліст може бути залучений до участі в адміністративному процесі за ухвалою суду для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо) під час вчинення процесуальних дій. Допомога спеціаліста технічного характеру під час вчинення процесуальних дій не замінює висновку експерта. Спеціаліст зобов'язаний прибути за викликом суду, відповідати на задані судом питання, давати усні консультації та письмові роз'яснення, звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів, у разі потреби – надавати суду *технічну допомогу*. Допомога спеціаліста не може стосуватися правових питань. Однак на стадії судового розгляду справи ст. 149 КАС України встановлено можливість суду під час дослідження доказів скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями (висновками) спеціалістів. При цьому закон надає можливість поставити останньому питання по суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень, також суд має право з'ясувати суть відповіді спеціаліста на питання осіб, які беруть участь у справі, а також ставити питання спеціалісту в будь-який час дослідження доказів. Важливим аспектом участі спеціаліста у такому дослідженні є приєднання до справи викладених письмово та підписаних спеціалістом висновків. Буквальний аналіз даної норми дозволяє зробити висновок, що при дослідженні доказів суд не просто долучає такі висновки до справи, а має право

самостійно, не враховуючи принципу змагальності сторін, вирішити питання про необхідність його усних чи письмових висновків, якими він користується при здійсненні судочинства, тобто при вирішенні справи по суті.

Фактично **участь спеціаліста** у адміністративному процесі зводиться до **технічних дій**, зумовлених проведенням певних процесуальних заходів, для здійснення яких потрібні знання та навички щодо застосування технічних засобів та консультацій, пов'язаних із такими діями. Однак експертові для дачі передбаченого ст. 54 ЦПК України висновку треба провести судову експертизу, тобто здійснити дослідження на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства (ст. 1 Закону України «Про судову експертизу»). На відміну від професійної діяльності експерта при участі у справі спеціаліста не потрібне проведення експертизи для отримання певних висновків, а достатньо лише відповідної кваліфікації, необхідних знань, досвіду особи у певній галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо. Висновок спеціаліста у свою чергу ґрунтується лише на його професійних знаннях, досвіді, кваліфікації, а тому ніякого спеціального дослідження з застосуванням певних правил, використанням програм, засобів, способів та прийомів не потрібно.

Виходить, що спеціалістом може бути будь-яка особа, яка відповідно до обраної нею професії, роду діяльності володіє певними знаннями чи навичками. Іншими словами, експертом особа виступає в силу свого статусу, здобутого в результаті виконання передбачених законодавством вимог, а спеціалістом – у зв'язку з професією, спеціальністю, кваліфікацією, тобто належного підтвердження своєї компетенції у певній галузі чи напрямку.



Найбільш цікаво те, що вже у процесі здійснення виконавчого провадження як завершальної стадії судового (згідно із визначенням, закріпленим законодавцем у ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження») права та обов'язки експерта та спеціаліста є зрівняними, і зі сполучника «або», вживаного при формулюванні ст. 13 закону, виходить, що коло їх повноважень та процесуальний статус є ідентичним. Зокрема, характерними положеннями для формування такого висновку є закріплені Законом дефініції: для з'ясування та роз'яснення питань, що виникають під час здійснення виконавчого провадження і потребують спеціальних знань, державний виконавець з власної ініціативи або за заявою сторін призначає своєю постановою експерта або спеціаліста (у разі необхідності – кількох експертів або спеціалістів); як експерт або спеціаліст може бути запрошена будь-яка дієздатна особа, яка має необхідні знання, кваліфікацію та досвід роботи у відповідній галузі; експерт або спеціаліст зобов'язаний надати письмовий висновок, а також надати усні рекомендації щодо дій, які виконуються за його присутності; обидва мають право на винагороду за надані ними послуги. Хоча один суттєвий аспект і вносить різноманіття в таку на перший погляд ідеальну тотожність. Ч. 5 вказаної статті Закону лише на експерта покладає кримінальну відповідальність за відмову без поважних причин від надання висновку чи за надання висновку, що містить завідомо неправдиві відомості.

На підставі викладеного можна зробити наступні висновки: у чинному законодавстві України, незважаючи на можливість вчинення різних процесуальних повноважень спеціалістом, їх коло обмежується лише наданням безпосередньої технічної допомоги або наданням роз'яснень у застосуванні технічних засобів; на відміну від професійної діяльності, при участі у справі спеціаліста не потрібне проведення експертизи для отримання певних висновків, а достатньо лише відповідної кваліфікації, необхідних знань, досвіду особи

у певній галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо. У зв'язку з використанням судом висновку спеціаліста і приєднанням його до справи, а фактично здійснення оцінки такого документа, останній повинен бути включений до переліку засобів доказування.

Докази, одержані з порушенням закону судом при розгляді й вирішенні справи не беруться до уваги (ч. 3 ст. 70 КАСУ). Це пряма заборона брати до уваги докази, одержані незаконним шляхом. Правовий порядок і процесуальна форма збирання, закріплення, перевірки і оцінки доказів виступають як гарантії забезпечення законності й верховенства права у розгляді та вирішенні адміністративних справ.

### **9.3 Дослідження та оцінка доказів у адміністративному судочинстві**

Дослідження доказів є важливою частиною адміністративних проваджень і здійснюється судом, органом владних повноважень під час розгляду адміністративної справи. Суттєвою складовою дослідження доказів є визначення предмета доказування, який конкретизується з урахуванням кожної адміністративної справи.

Предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення позивача і відповідача, доводи і міркування суб'єкта звернення і уповноваженої особи, установлення наявності правопорушення компетентним органом або установлення обставин, які мають інше значення для вирішення справи.

Особливість адміністративних проваджень і полягає в тому, що кожне провадження має відповідні властивості, які відмежовують один вид проваджень від іншого.

У провадженнях *у сфері управління доказуванню підлягають*: 1) чи підвідомча справа суб'єкта звернення розгляду даним суб'єктом владних повноважень; 2) чи

порушені права та інтереси суб'єкта звернення або заінтересованої особи; 3) чи правомірні вимоги суб'єкта звернення; 4) чи правомірні адміністративні акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які оскаржуються; 5) чи підлягають задоволенню вимоги суб'єкта звернення або заінтересованої особи; 6) чи заподіяно майнову шкоду порушенням прав і законних інтересів суб'єкта звернення.

У провадженнях **із адміністративного судочинства доказуванню підлягають** наступні загальні факти: 1) факти протиправних рішень, дій чи бездіяльності органу владних повноважень, що порушують права, свободи чи інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) факти наявності чи відсутності адміністративно-правового спору або спору про право; 3) факти наявності інтересів третіх осіб; 4) факти неможливості відмови позивача від адміністративного позову повністю або частково, а відповідача – визнати адміністративний позов повністю або частково; 5) факти необхідності забезпечення доказів; 6) факти щодо невідкладного розгляду і вирішення справи; 7) факти про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; 8) факти залишення позовної заяви без розгляду; 9) факти зупинення та поновлення провадження у справі; 10) факти закриття провадження у справі; 11) чи підлягає позов задоволенню; 12) чи заподіяно рішенням, дією чи бездіяльністю органу владних повноважень майнову моральну шкоду; 13) чи є підстави допустити негайне виконання постанови.

Інші факти включаються до предмета доказування залежно від конкретних обставин справи. Наприклад, неможливості виконання делегованих повноважень чи виконання адміністративного договору, правомірності проведення підрахунку голосів на виборах чи референдумі тощо.

**Не підлягають доказуванню** преюдиційні факти та загальновідомі обставини (ст. 72 КАСУ).

**Преюдиційні факти:** 1) це факти, що встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, які не доказуються при розгляді інших справ, у котрих беруть участь ті самі особи або особа, щодо яких (якої) встановлено ці обставини (ч. 1 ст. 72 КАСУ). Це положення ґрунтується на правовій властивості законної сили судового рішення, за якими особи, які брали участь у справі, не можуть знову оспорювати в іншому процесі встановлені судом факти в такій справі; 2) вирок суду в кримінальній справі або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок чи постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою (ч. 4 ст. 72 КАСУ). Наприклад, при відшкодуванні позивачеві шкоди, заподіяної корупційними діями за ознаками ст. 23 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011, адміністративний суд не може обговорювати вину відповідача чи встановлювати особу відповідача, оскільки ці питання з'ясовані при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Але правові наслідки корупційних дій, розмір шкоди, завданої позивачеві, підлягають дослідженню.

**Загальновідомі обставини,** які визнані судом, не потребують доказування. Одні автори вважають, що це – обставини, які відомі широкому колу осіб, у тому числі й складу суду, тому не потребують доказування, а об'єктивність їх існування очевидна. Це в основному не дії, а події: землетрус, повінь, пожежа, інші стихійні лиха. Інші автори стверджують, що загальновідомість факту обумовлена обмеженістю в часі, просторі й за колом осіб. Що з часом людська пам'ять здатна забувати події, їх деталі і хронологію, що окремі обставини можуть мати не тільки регіональну, а й світову відомість, що окремими особам можуть бути відомі певні факти. Саме тому ці обставини мають бути визнані судом як загальновідомі. Отже, обидві

точки зору мають право на існування, однак у всіх випадках такі обставини повинні бути визнані судом загальновідомими.

**Визнані факти** – це обставини, які визнаються сторонами. Ці обставини можуть не доказуватися, якщо проти цього: по-перше, не заперечують сторони; по-друге, у суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання. Відповідно до законодавства суд, орган владних повноважень (посадова особа) оцінюють докази за своїм внутрішнім переконанням (ст. 86 КАСУ), що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. При цьому варто звернути увагу, що оцінка доказів здійснюється судом (суддею), органом владних повноважень (посадовою особою) після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами, заслуховування додаткових пояснень, свідчень, дослідження додаткових доказів, якщо вони є, і передуює прийняттю рішення у справі.

*Об'єктом* оцінки виступають як докази, так і процесуальні джерела, що їх містять. Оцінка доказів безпосередньо пов'язана з дотриманням законності їх збирання і перевірки, складання процесуальних документів, урахуванням якісних (допустимості, достовірності доказів) та кількісних (достатності доказів) ознак. В оцінці доказів певним чином беруть участь і особи, які є учасниками адміністративної справи, котрі шляхом клопотань, заперечень, пояснень висувають додаткові питання і роблять власні висновки щодо оцінки доказів. Усі докази мають однакову силу і не мають для суду, органу, уповноваженої особи наперед встановленої сили. Оцінка доказів здійснюється на підставі принципів: верховенства права; законності, рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом; змагальності сторін; диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

Під час розгляду справи суд може запропонувати Вам надати відповідні докази для підтвердження обставин, на

які Ви посилаєтеся у своєму позові і які є у Вас. Якщо всупереч цьому Ви недобророзумно поставитеся до цієї пропозиції, суд вирішить справу на основі наявних доказів. Щоправда, трапляються ситуації, коли Ви не можете самостійно надати докази з поважних причин (наприклад, не маєте доступу до певного доказу, але знаєте у кого або де він знаходяться/може знаходитися). У таких випадках суд на Ваше прохання вотребує відповідні докази.

Для того, щоб суд правильно встановив усі факти у справі, потрібно щоб він дослідив та оцінив усі докази. Іноколи вже при зверненні до суду до відкриття провадження у справі, або й після відкриття провадження у Вас з'являються підстави вважати, що подання певного доказу згодом стане неможливим або ускладненим (наприклад, його просто приховують або знищать, або важливий для Вас свідок готується виїхати закордон). У таких випадках Ви маєте право просити суд забезпечити докази до судового розгляду: через допит свідка, призначення судової експертизи, витребування письмових або речових доказів, огляд письмових або речових доказів. Ви можете одночасно просити суд про поєднання кількох способів забезпечення доказу. Наприклад, письмовий доказ може бути витребуваний і негайно оглянутий судом, а за необхідності можна просити суд про призначення судової експертизи цього доказу, наприклад, на предмет підrobлення.

#### **9.4 Види доказів та заходи їх забезпечення у адміністративному судочинстві**

В адміністративному судочинстві України кожний доказ відіграє особливу роль у процесі встановлення істини у справі. Така схожість і неоднозначність не означає, що їх не можна упорядкувати. Для визначення місця того чи іншого доказу у системі створена їх класифікація. Класифікація дозволяє глибше вивчити окремі сторони доказів (завдяки виявленню відмінного і подібного), сприяє точнішому вираженню у нормах

процесуального права окремих правил збирання та дослідження доказів, допомагає точніше враховувати їх при оцінці і так служить дієвим засобом здійснення завдань доказування. Класифікація також забезпечує правильне використання понять і термінів, допомагає ліквідувати неоднозначність мовних понять. Крім того, як і в інших галузях науки, в адміністративному праві класифікація допомагає систематизувати набуті знання. Але при цьому класифікація доказів повинна базуватися на правильному врахуванні об'єктивних властивостей явищ, в умовах яких вони виникли. Одні ознаки є основою поділу доказів, виходячи з їх змісту, інші відображають специфіку процесуальної форми. Наукова класифікація являє собою розташування таких явищ щодо внутрішньо властивої їм послідовності. В основі такого розташування повинні бути об'єктивні відмінності класифікаційних предметів.

Як правильно зазначено в юридичній літературі, класифікація доказів – це логічна операція поділу їх на види та підвиди.

Класифікація доказів – це дія, яка має кілька основ, вона має складну і розгалужену систему, оскільки самі докази різні за своїм походженням, вони мають різну структуру і не однакові функції в процесі доказування. Складнощі виникають також і з термінологією. В юридичній літературі найбільш поширеним є поділ доказів щодо їх змісту, тобто за ознакою, що характеризує докази як фактичні дані. Разом з тим, на нашу думку, велике значення мають й інші класифікаційні ознаки, що дозволяють здійснити процес пізнання, розглянути докази в усій багатогранності їх сторін.

У гл. 6 КАС України доказами визнані будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їх представників,

показань свідків, письмових і речових доказів, висновків сторін. Як бачимо, доказами можуть бути будь-які фактичні дані, на підставі яких суд приймає рішення, а не тільки письмових доказів (ст. 79 КАСУ) та речових доказів (ст. 80 КАСУ).

В адміністративному судочинстві класифікацію доказів, що належать лише цьому виду доказів, можна здійснити *за носіями фактичних даних і механізмом формування доказів*, а також поділити на **особові** та **речові**.

Кожна подія відображається у свідомості людей, які беруть участь у ній або ж її спостерігають, у вигляді різних змін на речах і документах. Але механізми цих відображень відрізняються один від одного. В одному випадку це образи і поняття, що стосуються галузі психіки, в іншому – це зміни предметів матеріального світу – речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні і механічні зміни. Вирішальним критерієм у цій класифікації є зміст, тобто чи походить інформація від осіб, чи вона міститься у предметах і документах. Особові докази містять у собі інформацію про наявність або відсутність якогось факту. Тобто інформація про якийсь факт містить свідчення, яке підтверджує або заперечує цей факт, а яка ця інформація – це вже основа іншої класифікації. Отже, між особовими та речовими доказами є відмінності у способах та умовах формування і переробки інформації. Відмінності є також і в процесуальному режимі.

**Особові докази** у свою чергу поділяють на три групи. До першої групи відносять пояснення сторін, третіх осіб та їх законних представників, а також показання свідків. При цьому пояснення та показання можуть бути як в усній, так і в письмовій формі (у вигляді пояснення). Закон не вимагає обов'язкової письмової форми пояснень і показань.

До другої групи відносять також висновки експертів. Головним призначенням експертизи в адміністративному судочинстві є якісна оцінка фахівцем обставин справи, усвідомлення та оцінка яких виходить за межі



обов'язкових знань суддів адміністративного суду. Відповідно до ч. 2 ст. 81 КАС України такими знаннями є спеціальні знання в галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо. Відповідно до ст. 85 КАС України як докази можуть виступати висновки додаткової та повторної експертизи. Підставою для призначення додаткової або повторної експертизи є незадоволення суду якістю проведення експертизи, висновок якої був предметом дослідження в судовій справі.

До *третьої групи* особових доказів відносять письмові докази. Розвиток науки і техніки суттєво вплинув на коло предметів, які можуть бути розглянуті як письмові докази. Тривалий час при розгляді справ про спори у галузі державного управління (виконавчої влади) України поняття письмових доказів ототожнювалося з поняттям «документи». Ст. 79 КАС України як документ визначає один із видів письмових доказів, закріплюючи тезу про те, що письмовими доказами є документи (у т. ч. електронні документи, акти, листи, телеграми, будь-які інші письмові записи, що містять у собі відомості про обставини, які мають значення для справи), тобто документи, визначені лише як різновид письмових доказів.

Письмові докази є об'єктом дослідження у суді у двох випадках – при клопотанні учасника адміністративного процесу або за ініціативою суду.

**Речові докази** – це носії певної визначеної інформації, яка може бути вилучена судом або експертом (якщо для цього необхідні спеціальні знання). Носіями інформації виступають не тільки люди і створені ними різні письмові документи, але й інші об'єкти матеріального світу.

Серед будь-якої інформації, яку здатні містити такі об'єкти, може бути й інформація, необхідна для встановлення об'єктивної істини і винесення обґрунтування правозастосовного акта. Такі предмети матеріального світу законодавець називає речовими доказами. Отже, речові докази – це зібрані, перевірені та оцінені у встановленому порядку предмети

матеріального світу, властивості яких свідчать про обставини, що мають значення для справи.

Розподіл доказів на особові та речові допомагає правильно з'ясувати об'єктивність кожного з них і його значення для процесу доказування. Найбільш об'єктивну інформацію можна взяти від другої групи доказів. У процесі психічної переробки та зберігання інформації людиною безсумнівно проявляються її індивідуальні властивості, тоді як інформація, яка є в предметах, не має цього. Разом з тим, враховуючи властивості психіки конкретної особи, умов сприйняття інформації, можна максимально наблизити процес її відтворення об'єктивної дійсності. Уточнення та перевірку доказувальної інформації необхідно проводити залежно від механізму утворення і зберігання її (наприклад, постановка додаткових сумнівних запитань, перевірка достовірності документа внаслідок проведення огляду, експертизи тощо).

*За характером джерела походження інформації* (джерелами відомостей) докази поділяються на первісні та похідні. **Первісними доказами** є докази, отримані із першоджерел інформації про обставини справи, які потрібно встановити: показання свідка-очевидця, оригінал документа тощо. **Похідними** є докази, які отримані «з других рук» (*sekond hend*); докази, які містять не первісну інформацію, а інформацію, отриману з інших джерел: свідок дав показання з чужих слів, відомості отримані з копії документа, копії речових доказів (зліпки, фотографії та інше). У випадках, коли в законі не містяться вимоги щодо використання тільки первісних доказів, в адміністративному процесі можуть використовуватись і первісні, і похідні.

Зазвичай суд, орган (посадова особа), уповноважена особа повинні намагатися користуватися першоджерелами, оскільки при користуванні похідними доказами збільшується ймовірність (можливість) перекручування фактичних даних. Але і похідні докази можуть бути корисними при їх ретельній перевірці

повноти і правильності, в поєднанні з первісними джерелами. Однак найбільш часто на практиці віддається перевага первісним доказам. Це пояснюється тим, що доказова сила інформації в міру віддалення її від джерела знижується. Первісні докази мають перевагу і в тому випадку, коли законодавець не вимагає обов'язкового їх використання у справі. Разом із тим повністю відмовитися від похідних доказів не можна, та і не має потреби. Так, копії документів можуть бути поширені серед будь-якої кількості осіб, знімки або зменшені зліпки речових доказів можуть бути відправлені у найвіддаленіші місця без строку їх пошкодження або втрати та інше.

*Залежно від відношення до обставин, що підлягає доказуванню* докази поділяються на прямі та непрямі (побічні). Підставою для такого поділу є відмінності у структурі обґрунтування доказувального факту. У юридичній літературі під прямим доказом вважають те, що вказує на предмет доказування. **Прямі докази** – це докази, з яких можна зробити достовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту, тобто прямі докази безпосередньо вказують на обставину, що підлягає доказуванню. **Непрямі докази** – це докази, з яких можна зробити ймовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту. Наприклад, незареєстроване в органах юстиції рішення Київради в листопаді 2006 р. про підвищення тарифів на комунальні послуги – прямий доказ нелегітимності нормативного акта, а відсутність у ньому прозорого обґрунтування підвищення тарифів – непрямий доказ, який вказує на ймовірність завищення цих тарифів, що потребує додаткових доказів.

За законами логіки, поняття прямого доказу повинно бути обмежене межами предмета доказування. Але, оскільки ст. 69 та 138 КАС України називає «інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи», то і прямими доказами будуть ті, що прямо вказують, які мають значення для правильного вирішення справи.

Найбільш розповсюдженим в юридичній літературі поняттям побічного доказу є «доказ», який у результаті багатоступінчатої процедури спочатку обґрунтовує існування проміжного факту, а потім через нього – предмета доказування. Отже, побічні докази становлять собою свідчення про проміжні факти, окремі деталі якоїсь події, що має відношення до справи. Ці деталі використовуються для встановлення елементів предмета доказування. Зрозуміло, що найчастіше побічні докази успішно використовуються для встановлення головного елемента. Практичне значення цього поділу полягає в недопустимості переоцінки прямих доказів і недооцінки побічних. Логічний шлях від побічних доказів до події більш складний ніж від прямих, тому його треба використати разом з іншими. Разом з тим один прямий доказ також не може бути в основі вирішення справи. Всебічно, повно і об'єктивно доцільно розглядати як прямі, так і побічні докази. Такі докази повинні мати необхідний, а не випадковий причинний зв'язок із фактом події, правомірність якої оскаржується. Разом з тим сукупність побічних доказів може лягти в основу розв'язання справи, якщо вона виключає можливість якихось інших висновків про подію, перебуваючи у органічному взаємозв'язку, про факти, що становлять побічні докази і які дозволяють мати впевненість про правомірність рішення по справі.

*Стосовно правомірності висунутих вимог у позові* докази поділяються на обвинувальні та виправдувальні. **Обвинувальні докази** – це свідчення про факти, які встановлюють обставини, що підтверджують правомірність подання позовної заяви, підтверджуючи так незаконність дії, яка оскаржується. **Виправдувальні докази** – це відомості про факти, що обґрунтовують заперечення особи (осіб), підтверджуючи так правомірність дії (дій), що оскаржується. У ст. 2 КАС України йдеться про те, що в адміністративному судочинстві суди повинні ухвалювати рішення з урахуванням усіх обставин, що мають значення для

прийняття рішення, неупереджено, добросовісно і розсудливо. В основі поділу доказів на обвинувальні та виправдувальні лежить об'єктивна ознака – відношення цих доказів до предмета доказування. І думка, що займається провадженням, повинна базуватися на цій ознаці і не відступати від неї. Правильність висновків весь час перевіряється в наступних стадіях провадження у справі. Для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи треба виявляти як обвинувальні, так і виправдувальні докази. Під час провадження можливі випадки, коли докази, які виступають, на перший погляд, як виправдувальні, набувають далі оцінки обвинувальних і навпаки.

*Залежно від джерел походження докази доцільно поділяти на ті, що є у: поясненнях сторін, поясненнях третіх осіб, поясненнях представників сторін і третіх осіб, показаннях свідків, у письмових доказах, речових доказах, висновках експертів.*

Таким чином, етап встановлення фактичних обставин у справі полягає у здійсненні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винність у вчиненні правопорушення, а їх класифікація буде сприяти удосконаленню адміністративного судочинства в Україні.

Забезпечення доказів та адміністративних проваджень являє собою сукупність способів закріплення відомостей про акти, що мають значення для своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи. Забезпечення доказів здійснюється у випадках, коли є підстави побоюватися, що їх джерела можуть бути знищені, чи в силу природних закономірностей зникнуть або використання потрібних доказів стане згодом неможливим чи ускладненим. Наприклад, очікується від'їзд свідка на тривалий час за кордон; тяжкий стан здоров'я свідка; пошкоджені речові докази, які можуть бути використані на запчастини чи відремонтовані, поновлені; втрата або знищення письмових доказів, у тому числі й інформаційних носіїв шляхом підпалу,

розмагнічування тощо; зникнення з місця пригоди особи, яка вчинила адміністративне правопорушення; знищення або зникнення об'єкта експертизи та ін.

Забезпечення доказів ініціюють особи, які беруть участь у справі, заінтересовані особи до відкриття провадження у справі. Це сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб, суб'єкти звернення, особи, права і законні інтереси яких зачіпає або може зачіпати прийняття рішення у справі. У адміністративно-деліктних провадженнях забезпечення доказів ініціюють органи (посадові особи), уповноважені розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення, а також особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники.

Відповідно до ч. 1 ст. 75 КАС України **у заяві** про забезпечення доказів повинні бути зазначені: 1) вказівка на докази, які необхідно забезпечити; 2) обставини, що можуть бути підтверджені цими доказами; 3) обставини, які свідчать про те, що надання потрібних доказів може стати неможливим або ускладненим; 4) вказівка на справу, для якої потрібні ці докази, або з якою метою потрібно їх забезпечити. До заяви про забезпечення доказів додається документ про сплату судового збору.

Заява подається до суду, який розглядає справу, а якщо провадження у справі ще не відкрито, то до місцевого адміністративного суду, на території якого можуть бути вчинені процесуальні дії щодо забезпечення доказів. Заява розглядається протягом п'яти днів після її надходження з повідомленням сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Про забезпечення доказів або про відмову в забезпеченні доказів суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена.

Забезпечення доказів здійснюється за загальними правилами вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених статтями: 77–81, 138–149, 271 КАС України.

Забезпечення доказів та адміністративних проваджень здійснюється судом, органом владних повноважень (посадовою особою) шляхом: 1) відібрання

(витребування) пояснень свідків, третіх осіб та їхніх представників; 2) відібрання (витребування) показань (допиту) свідків; 3) відібрання (витребування) письмових доказів або їх копій; 4) відібрання (витребування) речових доказів; 5) призначення експертизи (комплексної, комісійної, додаткової і повторної); 6) огляду доказів на місці; 7) тимчасового вилучення письмових чи речових доказів для дослідження судом, органом владних повноважень, посадовою особою – у провадженнях у сфері управління; 8) судового доручення щодо допиту свідка за місцем або у місці його проживання (перебування), вчинення інших процесуальних дій, спрямованих на збирання і забезпечення доказів.

Щоб суд забезпечив певний доказ, потрібно звернутися до нього із відповідною заявою. У заяві про забезпечення доказу потрібно зазначити реквізити адміністративної справи, у якій Ви просите суд забезпечити доказ; зазначити доказ, який необхідно забезпечити і обставини, які він може підтвердити; та вказати на обставини, що свідчать про небезпеку неможливості чи ускладнення у наданні доказу в майбутньому. Заява повинна бути підписана особою, яка її подає або її представником із зазначенням дати підписання. Заява про забезпечення доказу може міститися у позовній заяві або бути подана окремо.

### **Контрольні питання**

Дайте визначення доказів в судовому адміністративному процесі?

Якими ознаками мають бути наділені докази у адміністративному судочинстві?

Які види доказів передбачені КАС України?

Назвіть критерії належності доказів у адміністративному судочинстві.

Назвіть критерії допустимості засобів доказування у адміністративному судочинстві.

Що є пре предметом доказування в адміністративно-

судовому процесі?

Хто є суб'єктами доказування в адміністративно-судовому процесі?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навчальний посібник / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта ; КНТ, 2006. – 271 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд.: О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Легких К. В. Загальнонаукові та процесуальні питання проведення судової правової експертизи в судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.09 / К. В. Легких. – К. : Академія адвокатури України, 2009. – 20 с.

Мацелик М. О. Ознаки процесу доказування в адміністративному судочинстві України / М. О. Мацелик, М. П. Мельник // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – № 4 (47). – С. 148–154.

Мельник М. П. Поняття доказів у адміністративному судочинстві України / М. П. Мельник // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 48. – С. 269–274.

Умнова О. В. Класифікація доказів в адміністративному судочинстві України / О. В. Умнова // Науковий вісник



Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – № 3 (46). – С. 201–206.

Янчук О. Ю. Судова експертиза в адміністративному судочинстві / О. Ю. Янчук // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – Число 2(15). – С. 145–150.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Експертизи у судовій практиці / за ред. В. Г. Гончаренка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 386 с.

Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

Кучер Т. М. Співвідношення висновків експерта та спеціаліста як засобів доказування в цивільному процесі: питання теорії та практики / Т. М. Кучер // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 2 (10) – С. 31–40.

Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх (міліції) : монографія / В. К. Шкарупа. – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 163 с.

Щербаковский Т. Г. Судебные экспертизы / Т. Г. Щербаковский. – Х. : Эспада, 2005. – 536 с.

### **Тестові завдання**

**На кого покладається обов'язок доказування правомірності рішення в адміністративних справах про протиправність рішень суб'єкта владних повноважень?**

- на позивача;
- на відповідача;
- на суд;
- на слідчого;
- на прокурора.

**Що не відноситься до джерел доказів в адміністративному судочинстві?**

- пояснення сторін;
- пояснення представників третіх осіб;
- висновки спеціалістів;

показання свідків;  
письмові докази.

**У провадженнях із адміністративного судочинства доказуванню не підлягають:**

факти наявності чи відсутності спору про право;  
факти наявності інтересів третіх осіб;  
факти неможливості відповідача визнати адміністративний позов повністю або частково;  
факти, встановлені судовим рішенням в адміністративній справі, що набрало законної сили;  
факти щодо невідкладного розгляду і вирішення справи.

**У провадженнях із адміністративного судочинства доказуванню підлягають:**

факти необхідності забезпечення доказів;  
факти, що встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі;  
постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили;  
факти, встановлені судовим рішенням в адміністративній справі, що набрало законної сили;  
визнані сторонами обставини, що не викликають сумніву.

**Вкажіть спосіб забезпечення доказів адміністративним судом:**

допит свідка;  
призначення експертизи;  
витребування письмових доказів;  
огляд речових доказів;  
усі відповіді є правильні.

## *Розділ 10*

# **ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ**

### **10.1 Право на звернення до адміністративного суду. Поняття, форма, зміст адміністративного позову та вимоги до нього**

Кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. У випадках, установлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Адміністративний позов є юридичною підставою виникнення відносин у сфері адміністративного судочинства. Право на адміністративний позов є комплексним і включає в себе, по-перше, право на відкриття провадження в адміністративній справі (процесуальна сторона права на позов), по-друге, право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав чи законних інтересів (матеріальна сторона права на позов).

Залежно від характеру спірних відносин адміністративний позов має процесуальну форму, закріплену в законодавстві. Дотримання певної процесуальної форми є гарантією повного і всебічного розгляду справи адміністративним судом як способу захисту порушених прав, свобод, законних інтересів.

Таким чином, заінтересовані особи при зверненні до суду повинні дотримуватися встановленого процесуального порядку звернення за захистом прав, свобод та інтересів.

Ст. 104 КАС України: позов пред'являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції. *Адміністративний позов* – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (п. 6 ч. 1 ст. 3 КАСУ).

**Елементами адміністративного позову** є його предмет, підстава та зміст.

Під *предметом* адміністративного позову слід розуміти матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, яка підвідомча адміністративному суду та щодо якої адміністративний суд повинен ухвалити постанову, в якій вирішити вимоги адміністративного позову по суті.

*Підставою* позову є юридичні факти, які підтверджують наявність спірних правовідносин саме між цими сторонами у цій справі.

*Змістом* позову є той вид судового захисту, для отримання якого позивач і звертається до суду. Наприклад, відповідно до ст. 162 та ч. 8 ст. 171 КАС України позивач має право звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом про визнання рішень суб'єктів владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності не чинними, про спонукання до виконання зупиненої чи не вчиненої дії, зобов'язання відповідача щодо утримання від вчинення певних дій, стягнення з відповідача коштів, тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, примусовий розпуск (ліквідацію), примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України, про визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили повністю або в окремій його частині.

Правом на звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду наділені фізичні та юридичні особи, а також суб'єкти владних повноважень у випадках, визначених законом.

Адміністративний позов подається до суду особисто позивачем або його представником. При зверненні до суду необхідно враховувати вимоги статей 18, 19, 21 КАС України щодо предметної та територіальної підсудності адміністративних справ.

Якщо позовну заяву подає представник, то одночасно з нею він повинен подати довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження його як представника.

Звернення особи до адміністративного суду з позовом є підставою для з'ясування суддею: 1) чи підлягає позовна заява розгляду в порядку адміністративного судочинства; 2) чи підсудна вона даному адміністративному суду; 3) чи не позбавлена особа, яка її подала, адміністративної процесуальної дієздатності або чи наділений представник належними повноваженнями; 4) чи немає підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження (у зв'язку з невідповідністю позовної заяви вимогам ст. 106 КАСУ чи з інших підстав).

Якщо позовна заява відповідає переліченим вище вимогам, суддя одноособово постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі, копію якої разом з інформацією про їх права та обов'язки невідкладно надсилає особам, які беруть участь у справі.

Процесуально-правовим наслідком звернення до суду з адміністративним позовом та постановлення ухвали про відкриття провадження у справі є початок адміністративного судочинства у даній адміністративній справі, матеріально-правовим наслідком – переривання плину строку звернення до адміністративного суду.

Підготовче провадження є самостійною стадією адміністративного судочинства, обов'язковою для всіх адміністративних справ, пов'язаною з іншими стадіями адміністративного судочинства.

Характеризуючи права та обов'язки сторін адміністративного процесу, потрібно звернути увагу на принципи диспозитивності й змагальності, які дають змогу простежити динаміку адміністративних правовідносин і роль процесу доказування. Позивач у справі має найбільший обсяг прав, свобода розпорядження якими дає йому можливість впливати на розвиток адміністративного процесу та реалізовувати складові принципу диспозитивності, тобто використовувати нормативні положення, які містять зміст зазначеного принципу. Такими нормативними положеннями є суб'єктивні права на вчинення процесуальних дій, що передбачені адміністративним процесуальним законодавством. Реалізація принципу диспозитивності на стадії порушення адміністративної справи розпочинається з моменту звернення зацікавленої особи до суду. Необхідно підкреслити, що праву на звернення до суду за захистом притаманні ознаки необмеженості та невідчужуваності, оскільки воно є елементом правового статусу лише тих осіб, які звертаються до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Волевиявлення особи, яка зазнала порушень прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин щодо участі в адміністративному процесі, полягає у зверненні цією особою до органів суду з вимогою про усунення цього порушення чи компенсування відповідних збитків.

Питання про поняття «адміністративного позову», ознаки даного правозахисного інструменту та елементи мають велике значення для адміністративного судочинства.

**Адміністративний позов** – виражена у процесуальній формі вимогу позивача до відповідача, звернена через адміністративний суд, з метою вирішення адміністративно-правового спору, який виникає у зв'язку з необхідністю визнання неправомірним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Тобто,

тут робиться акцент на юрисдикційній природі адміністративного позову, його спрямованості на вирішення адміністративно-правового спору.

Окремі дослідники роблять дещо інший акцент під час дослідження адміністративного позову, характеризуючи даний інститут як звернену до суду або до органу державного управління вимогу заінтересованої особи про захист суб'єктивних публічних прав і законних інтересів, які порушені незаконними актами, діями чи бездіяльністю органу державного управління (його посадової особи) і розгляд якої врегульовано адміністративно-процесуальними нормами. Так чи інакше, необхідно зазначити, що адміністративний позов спрямований на вирішення двох основних цілей: матеріально-правової – вирішення правового конфлікту і відновлення порушених прав позивача; процесуально-правової – документальне оформлення вимог позивача та ініціювання адміністративно-судового провадження.

Російські вчені, не зважаючи на відсутність даного правозахисного інструменту в якості легалізованого елементу судового механізму захисту прав і свобод громадян, намагаються визначитися із основними рисами адміністративного позову. Зокрема, Г. Осокіна вказує, що адміністративний позов, на відміну від цивільного, представляє собою вимогу про захист суб'єктивних прав і інтересів суб'єктів вертикальних (публічно-правових) відносин.

Звичайно, що питання про вертикальність відносин розглядається виключно з точки зору традиційних поглядів щодо відносин «влади-підпорядкування», які можна лише умовно називати «вертикальними». Більше того, адміністративний позов з'являється і у випадках необхідності захисту інтересів суб'єктів і у так званих «горизонтальних» публічно-правових відносинах (наприклад, у випадках виникнення компетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень, які знаходяться в системі органів виконавчої влади на одному організаційно-правовому рівні).

Принциповим є те, адміністративним позовом називають *процесуальний документ*, з яким звертається особа до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір. Адміністративний позов варто розглядати у двох аспектах: матеріально-правовому та процесуально-правовому. Матеріально-правовий аспект знаходить прояв у спірній матеріально-правовій вимозі позивача до відповідача, що міститься у адміністративному позові і підлягає розгляду по суті у чітко встановленому процесуальному порядку. Процесуально-правовий аспект адміністративного позову виражається в тому, що він є зверненням до адміністративного суду з проханням про розв'язання публічно-правового спору по суті і про захист порушеного публічного суб'єктивного права або інтересу. Таким чином, адміністративний позов є єдиною категорією, яка складається з двох нерозривно пов'язаних між собою аспектів.

На сучасному етапі правова природа позову як процесуального засобу захисту права полягає в тому, щоб суд, прийнявши позовну заяву, у певному процесуальному порядку перевірів законність та обґрунтованість цієї матеріально-правової вимоги однієї особи до іншої, які стають сторонами процесу і між якими відбувається спір про право.

Основним завданням, яке поставлено перед адміністративним судочинством в Україні (ст. 2 КАСУ), є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. При цьому, сутність адміністративно-судового захисту прав і свобод полягає в тому, що він спрямований не стільки на визнання незаконності рішення, дій чи бездіяльності, скільки на відновлення права користуватися певними соціальними благами або спонукання суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення сприяння у реалізації цього права (наприклад, реалізації права на об'єднання, права на отримання пенсії тощо).



Адміністративний суд, не зважаючи на зумовлені приватними інтересами вимоги позивача, дійсно завжди захищає й публічний інтерес, природа якого закладена законодавством України, що визначає правовий статус суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, адміністративний позов спрямований у тому числі й на захист публічних інтересів – об'єктивовані в нормах статутного законодавства суспільно значимі 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, адміністративний суд забезпечує, в першу чергу, правомірність реалізації публічно-владних повноважень відповідних суб'єктів публічно-правових відносин у взаємовідносинах із невладними суб'єктами.

Реалізація подібного публічного інтересу органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування знаходить свій прояв кожного разу, коли фізична чи юридична особа, звертається за допомогою щодо забезпечення реалізації їхніх суб'єктивних прав, яка не може бути забезпеченою без відповідного публічно-владного впливу, здійснення повноважень відповідними органами публічної влади.

Саме тому слід виокремити *безпосередній предмет* адміністративно-судового захисту, яким у більшості випадків (у справах про оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень) є право на реалізацію того чи іншого права – суб'єктивне публічне право та опосередкований – тобто те суб'єктивне право, реалізація якого стала ускладнена або неможлива у наслідок неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

До елементів адміністративного позову можна віднести, по-перше, вимогу (прохання) про захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових

відносин. У зв'язку із цим можна говорити про те, що адміністративний позов забезпечує можливість реалізації права на звернення з вимогою, тобто мова йде про право на пред'явлення позову у встановленому законом порядку. Адміністративний позов може бути пред'явлений як особою, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, так і іншими особами, уповноваженими на те законом (наприклад, прокурором).

Сама вимога про захист прав, свобод та законних інтересів має процесуальну форму позовної заяви, що повинна містити вказівку на те, хто й на чию користь вимагає (сторони), а також що й на підставі чого вимагає (предмет і підстава позову).

За характером позивних вимог адміністративні позови, які подані громадянами до адміністративного суду і спрямовані на захист їхніх прав і свобод, можуть бути декількох видів: 1) позови про скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; 2) зобов'язальні позови – про утримання від дій чи прийняття рішення або вчинення певних дій суб'єктом владних повноважень; 3) позови про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю.

За допомогою адміністративного позову громадяни можуть офіційно оформити свої претензії до суб'єктів владних повноважень з приводу порушення їхніх прав, заподіяні як діями, тобто шляхом активної діяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (посадових осіб), яка полягає, наприклад, у прийнятті протиправних рішень, незаконної реалізації окремих повноважень, так і бездіяльністю, тобто шляхом невиконання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (посадовою особою) установлених для нього і закріплених у нормативно-правових актах повноважень.

Другий обов'язковий компонент позову повинен указувати на мету позову. Позовом вважається не будь-яка і не всяка вимога (наприклад, матеріально-правова вимога одного учасника спірних правовідносин до іншого). Позов представляє собою певним чином цілеспрямовану, відповідно до змісту та адресату, вимогу. Метою адміністративного позову, є захист порушеного або оспорюваного суб'єктивного права чи охоронюваного законом інтересу, а також охорона публічного правопорядку, встановленого профільним законодавством України для того чи іншого типу публічно-правових відносин, із яких виник підвідомчий адміністративному суду спір. Ціль позову обумовлює такі його істотні ознаки, як наявність сторін, що офіційно конфліктують у адміністративно-судовому провадженні.

Позов завжди пов'язаний із спором про право або інтерес, що зумовлює наявність сторін, які спорять. Останній факт визначає іншу невід'ємну ознаку позовної форми адміністративно-судового провадження – *змагальність*.

Оскільки змагальність можлива лише у випадках, коли функції правового позивання (вимагання) і відхилення такого позивання не збігаються в одній особі, змагальність припускає не тільки наявність сторін, що спорять, але й третьої особи, покликаної розсудити сторони, які конфліктують. У відповідності із положеннями законодавства України адміністративний позов подається до адміністративного суду, який має своїм завданням захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин. Отже, це означає, що ще одним компонентом, що характеризує адміністративний позов, є те, що позов як вимога про захист завжди адресований уповноваженому на те КАС України адміністративному суду, а не іншій стороні конфлікту.

Таким чином, для позову й позовної форми процесу характерно те, що орган, зобов'язаний дати відповідь на заявлену вимогу про захист, не пов'язаний зі сторонами,

що спорять, а тому об'єктивно незалежний від них і не зацікавлений у результатах справи.

Разом із тим, такий орган повинен бути об'єктивно зацікавленим у ефективному вирішенні справи адміністративної юрисдикції, а також активно використовуючи надані йому юрисдикційні повноваження (принцип офіційності адміністративного судочинства). У іншому випадку можна говорити лише про претензію, скаргу, заяву, але не про позов як такий.

Захист суб'єктивного права в позовному провадженні завжди пов'язаний з функціональними ознаками позову. Функціональне призначення позову можна розглядати як напрямки його впливу на забезпечення судового захисту прав і свобод особи (процес порушення та вирішення відповідного публічно-правового спору), яка з ним звернулася. Реалізація функцій позову в адміністративно-судовому провадженні здійснюється:

1) під час передачі справи адміністративної юрисдикції на розгляд адміністративного суду;

2) визначенні позовної форми захисту права, що у цьому випадку набуває характер публічно-спірного відношення, з власною структурою;

3) у впливі на юридичні результати юрисдикційної діяльності адміністративного суду (судове рішення).

Розглядаючи позов як елемент механізму судового захисту прав і свобод слід зазначити, що *функціональне призначення позову* визначено декількома обставинами: співвідношенням адміністративного позову із публічно-правовим спором, на ініціацію вирішення якого він спрямований; зв'язком адміністративного позову з адміністративним судочинством, в якому він розглядається, а, отже, і з його завданням – захистом прав і свобод, зацікавлених у цьому суб'єктів публічно-правових відносин; кореспондуванням позову із наслідками адміністративного судочинства, тобто судовим рішенням, яке приймається у результаті розгляду ініційованої справи.

Виходячи із цього, можна виділити наступне **функціональне призначення позову:**

а) забезпечення переходу публічно-правового конфлікту між суб'єктами відповідних публічно-правових відносин у стадію спору, який передається на розгляд адміністративного суду;

б) ініціювання вступу в дію різних адміністративно-судових засобів захисту прав позивача, наприклад попереднього захисту;

в) детермінація найважливіших рис адміністративного судочинства у конкретному провадженні: складу його учасників, предмета і спрямованості доказування, розміру судових витрат і тощо;

г) вплив на результати юрисдикційної діяльності адміністративних судів.

Особливість адміністративного позову полягає в тому, що його вплив на хід та результати юрисдикційної діяльності має дуже велике значення, оскільки він може слугувати для адміністративного суду засобом визначення напрямів захисту прав позивача.

Адміністративний позов може бути спрямований на визнання як незаконності, тобто протиріччя нормативно-правових актів з актами вищої юридичної сили, так і протиправності – невідповідності адміністративних рішень, дій чи бездіяльності правам і свободам громадян, у тому числі основних принципів природного права, які можуть бути не конкретизовані в законодавстві України. Ці характеристики дій чи бездіяльності, яка може бути предметом позову в адміністративному суді, можуть бути як двоєдиними факторами, так і окремо створювати підстави для оскарження.

При цьому законодавець передбачив у ст. 105 та 162 КАС України безпосередні способи захисту, за допомогою яких особа може захистити своє порушене, нереалізоване, невизнане або оспорюване право.

Отже, визначивши позов як вимогу про захист порушеного або оспорюваного права або законного

інтересу, можна сформулювати істотні ознаки позову та позовної форми адміністративно-судового провадження.

1. Адміністративний позов як вимога про захист завжди пов'язаний із спором про право або законний інтерес суб'єкта публічно-правових відносин. При цьому спір про право виникає, переважним чином, у випадках оскарження індивідуальних актів, а спір про інтерес – у випадках оскарження нормативно-правових актів. Хоча ця умовність може і не мати місце, до того ж спір про право дуже часто зумовлений саме наявністю законного інтересу в тих чи інших конфліктних правовідносинах, що стали основою виникнення справи адміністративної юрисдикції. Тобто, позовна форма є формою адміністративно-судового процесу щодо розгляду і вирішення спорів про права, свободи та законні інтереси громадян, організацій та інших суб'єктів публічно-правових відносин. При цьому, у випадках відсутності спору про право або інтерес, немає і не може бути позову і позовної форми процесу.

2. Наявність спору про суб'єктивне право або законний інтерес припускає наявність суб'єктів, що спорять, із конфліктуєчими юридичними інтересами, тобто сторін незалежно від характеру матеріально-правового зв'язку між ними.

3. Наявність суб'єктів, що спорять, із конфліктуєчими юридичними інтересами припускає обов'язкове існування третьої, безсторонньої особи (судді або суддів адміністративного суду), покликаної розсудити сторони спору, тому що захист забезпечується лише в органі, який є незалежним від сторін, що спорять, а тому об'єктивно незаінтересованої в юридичних результатах спору, але заінтересованої у ході адміністративно-процесуальних відносин. Слід визнати, що зв'язок між сторонами та адміністративним судом все ж присутній і цей зв'язок має юридичний характер та зумовлюється існуванням трьохсторонніх адміністративно-процесуальних відносин, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства. При чому подання адміністративного позову є тим юридичним фактом-дією,

який і зумовлює виникнення адміністративно-процесуальних відносин за участю адміністративного суду та відповідних сторін публічно-правового спору.

Підсумовуючи відзначимо, що адміністративний позов виступає процесуальним засобом ініціювання суб'єктом конфліктних публічно-правових відносин правозахисної адміністративно-судової діяльності, що оформляє правову вимогу матеріально-правового характеру однієї із сторін публічно-правового спору (учасника адміністративного судочинства) і невід'ємно пов'язана з розглядом адміністративним судом відповідної справи адміністративної юрисдикції та прийняттям по ній рішення.

Форма і зміст адміністративного позову визначається ст. 105 КАС України. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою.

Письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

Адміністративний позов може містити вимоги про:

- 1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;
- 2) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;
- 3) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;
- 4) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;
- 5) виконання зупиненої чи невчиненої дії;
- 6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 7) примусове відчуження земельної ділянки, інших

об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Адміністративний позов суб'єкта владних повноважень може містити інші вимоги у випадках, встановлених законом.

Відповідно до ст. 106 КАС України у позовній заяві зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; 4) зміст позовних вимог згідно з чч. 4 і 5 ст. 105 Кодексу і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів, – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; 6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

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.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом



з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

За звернення до адміністративного суду позивач сплачує судовий збір. Суд, враховуючи майновий стан сторони, може також зменшити розмір судового збору, відстрочити або розстрочити його сплату на визначений строк відповідно до ст. 88 КАС України.

## **10.2 Умови та порядок відкриття провадження в адміністративній справі**

Для того, щоб здійснювати захист своїх прав та законних інтересів, одного волевиявлення особи, яка зазнала порушень, недостатньо. Необхідно також, щоб суддя після одержання позовної заяви з'ясував наявність усіх необхідних передумов права на подання адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права, що передбачені ч. 1 ст. 107 КАС України.

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:  
1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) має представник належні

повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 КАС України; 4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; 5) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі.

Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для її повернення, залишення без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі, вказана фізична особа, яка не має статусу підприємця, 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.

Інформація про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надана протягом 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, суд повертає позовну заяву позивачу.

У разі 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, передбаченому ст. 39 КАС України.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху, та не пізніш наступного дня з дня отримання судом у порядку, передбаченому частиною третьою цієї статті, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

Про залишення позовної заяви без розгляду, відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу. В *ухвалі про відкриття провадження у справі* зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи; 2) ким і до кого пред'явлено адміністративний позов; 3) зміст позовних вимог; 4) дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним; 5) пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які у нього є (для суб'єкта владних повноважень – відповідача зазначається про його обов'язок надати у визначений судом строк у разі заперечення проти позову всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, з приводу яких подано позов); 6) яким складом суду розглядатиметься справа. 7) за наявності підстав – висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені статтями 49, 51 КАС України.

Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів.

Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвала про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву.

Таким чином, після дотримання зацікавленою особою передумов права на звернення з позовною заявою до суду (ст. 104, 106 КАСУ) та вимог щодо її змісту і форми (ст. 105 КАСУ) вона підлягає прийняттю адміністративним судом. Ухвала про відкриття провадження у справі містить інформацію щодо подальшого розгляду адміністративної справи, осіб, які визнаються позивачем та відповідачем, а також вказівку про їх процесуальні права та обов'язки. Лише після цього особа набуває всіх процесуальних прав та обов'язків учасника адміністративного процесу.

Після подання адміністративного позову суддя вирішує питання щодо відкриття провадження у справі не пізніше трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху.

За відсутності перешкод суддя відкриває провадження у справі своєю ухвалою, копію якої невідкладно направляє поштою особам, які беруть участь у справі. В ухвалі про відкриття провадження у справі містяться відомості про склад суду, яким буде розглядатися Ваша справа, а також про дату, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважатиме за необхідне його провести.

Разом з ухвалою про відкриття провадження позивачеві надсилається інформація про процесуальні права і обов'язки як позивача в адміністративному процесі. Про дата, час та місце судового розгляду справи (з дослідженням усіх доказів) повідомляється повісткою

про виклик до суду, також надсилається копія ухвали про закінчення підготовчого провадження та призначення справи до розгляду. За загальним правилом суд має розглянути і вирішити справу не пізніше одного місяця з дня відкриття провадження у справі.

### **10.3 Підстави залишення позовної заяви без руху та повернення позовної заяви позивачеві**

Залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви регламентується ст. 108 КАС України.

Залишення позовної заяви без руху – це тимчасовий захід, який застосовується судом, з метою усунення позивачем недоліків позовної заяви та дотримання порядку її подання.

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених ст. 106 КАС України, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася із позовною заявою. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою у день первинного її подання до адміністративного суду.

У разі, якщо при прийнятті позовної заяви будуть виявленні обставини, які свідчать про недодержання позивачем вимог, передбачених законом для звернення до суду, і які перешкоджають відкриттю провадження у справі, суддя залишає позовну заяву без руху.

Залишення позовної заяви без руху – це обов'язок суду, імперативний наслідок, незалежно від характеру

недоліків. Беручи до уваги завдання суду забезпечити розгляд і вирішення справи в розумний строк, суд може не залишати позовну заяву без руху, якщо недоліки є неістотними, можуть бути усунуті в процесі підготовки справи до судового розгляду і не впливають на оцінку обставин, які є підставою для відкриття провадження у справі.

Недоліки можуть стосуватися як позовної заяви (змісту та форми), так і порядку подання. Найбільш типові недоліки позовної заяви: неповне зазначенні прізвище, ім'я та по-батькові (найменування) сторін (замість імен – ініціали); неправильне об'єднання позовних вимог; відсутність у позовній заяві конкретизованих вимог позивача.

Недоліки порядку подання: неправильна сплата судового збору (в неповному розмірі або на помилкові рахунки; неподання оригіналів документів про сплату судового збору (копії не допускаються); неподання копій документів у належній кількості.

Оцінка позовної заяви та констатація недоліків у ній є суб'єктивною. Різні судді по-різному можуть оцінювати їх. Недоліки можуть мати характер незрозумілості, нечіткості, неконкретності і некоректності. Так, встановивши, що позовна заява подана без додержання вимог ст. 106 КАС України, суддя на підставі ст. 108 КАС України залишив позовну заяву без руху та надав позивачу строк для усунення недоліків, вказаних в даній ухвалі, – конкретизації позовних вимог із зазначенням суті публічно-правового спору, визначених відповідно до КАС України, з огляду на те, що нечітке викладення позивачем обставин у позовній заяві унеможливило визначення судом наявності публічно-правового спору, а відтак – і відкриття провадження у справі.

Питання про залишення позовної заяви без руху вирішується ухвалою суду, яка може бути оскаржена в апеляційному порядку. Для порівняння, в цивільному процесі оскарження такої ухвали не допускається.

В ухвалі суду зазначається, які саме виявлено недоліки позовної заяви (з посиланням норми закону, які не дотримано), спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків.

Якщо позовна заява подана з декількома недоліками, суд повинен зазначити одразу всі. Якщо усуваючи недоліки, про які вказано в ухвалі суду, позивач припускається інших недоліків, суд може залишити позовну заяву без руху повторно (за аналогією закону).

Якщо недоліки виправлені позивачем з власної ініціативи (наприклад, до суду надійшла квитанція про сплату судового збору) до постановлення ухвали про залишення позовної заяви без руху, то у суду немає підстав для постановлення такої ухвали.

Способами усунення недоліків позовної заяви можуть бути: уточнення вимог щодо кожного з відповідачів; конкретизація вимог; наведення фактичних обставин, які свідчать про порушення прав позивача; надання доказів сплати судового збору, надіслання копій позовної заяви та доданих до неї документів відповідачам тощо. Якщо недолік може усуватися декількома альтернативними способами, суд не може зобов'язати позивача діяти лише одним з них.

Достатність строку визначається з огляду на характер недоліків, час, об'єктивно необхідний для їх усунення способом, який зазначив суд. Якщо в цей строк позивач не усунув недоліків з поважних причин, він може бути продовжений судом за правилами ст. 101–102 КАС України. Суд може продовжити цей строк з власної ініціативи, якщо ухвалу не надіслано позивачеві (наприклад, через відсутність фінансування поштових витрат).

Якщо позивач не згоден із ухвалою суду про залишення позовної заяви без руху, він повинен її оскаржувати, оскільки покликатися на незгоду з цією ухвалою в апеляційній скарзі на ухвалу про повернення позовної заяви він вже не зможе.

Якщо позивач виправить зазначені суддею недоліки в межах строку, визначеного суддею, позовна заява вважається поданою в день її первісного подання. Інакше заява вважається неподаною і повертається позивачеві. Ця норма має важливе значення з огляду на обчислення строку звернення до суду. Так, час протягом якого заява чи скарга залишались без руху, не враховується при визначенні строку здійснення судом процесуальних дій, пов'язаних з розглядом заяви чи скарги, в тому числі й строку проведення попереднього судового засідання, а також не враховується і при прийнятті скарги до апеляційного розгляду чи відкритті касаційного провадження у справі.

Якщо позивач (чи інша особа, яка зверталася до суду) не усунув недоліків позовної заяви, суд повертає позовну заяву позивачеві (особі, яка звернулася до суду). Суд не може застосовувати інші процесуальні наслідки (залишати позовну заяву без розгляду чи відмовляти у відкритті провадження).

**Повернення позовної заяви** – це процесуальна дія, яка припиняє розгляд конкретної позовної заяви на стадії відкриття провадження без вирішення спору по суті, у випадку неможливості її розгляду з підстав, які можуть бути усунуті особою, яка звернулася до суду. Ці підстави є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають.

Позовна заява **повертається позивачеві**, якщо:

1) *позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху.* Умовою застосування цієї підстави є набрання законної сили ухвалою про залишення позовної заяви без руху. Якщо таку ухвалу було оскаржено в апеляційному порядку, позовна заява повертається, якщо ухвалу не було скасовано. Позивач вважається таким, що не усунув недоліки, якщо він не усунув усіх або хоча б одного недоліку, зазначено в ухвалі суду. Часткове виконання ухвали суду не вважається належним виконанням. Водночас, якщо позивач наводить аргументи, які свідчать про помилковість висновків суду, з якими пов'язувалося залишення позовної заяви без



руху, суд повинен зважати на них і у разі обґрунтованості цих заперечень, виходити з того, що недолік відсутній, а тому усувати його не потрібно. Суд не зв'язаний своїми помилками.

Документи справи, у якій позовну заяву було залишено без руху і недоліки позивачем не усунуто, підшиваються у тверду обкладинку в міру надходження до суду чи формування у суді в такій послідовності: ухвала про залишення позовної заяви без руху; засвідчена суддею копія позовної заяви; конверт, у якому надійшла позовна заява; копія супровідного листа щодо надіслання копії ухвали про залишення позовної заяви без руху позивачеві; інше листування з приводу залишення позовної заяви без руху; ухвала про повернення позовної заяви як такої, що вважається неподаною; копія супровідного листа щодо надіслання позивачеві копії ухвали про повернення позовної заяви; інше листування (у хронологічному порядку);

2) *позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання.* Звертає на себе увагу, що закон встановлює чіткі часові межі, коли позивач може звернутися з заявою про відкликання позовної заяви – до відкриття провадження у справі. У разі надходження такої заяви суд зобов'язаний повернути позовну заяву незалежно від причин її відкликання. Водночас, якщо провадження вже відкрито (постановлено відповідну ухвалу), то заява про відкликання задоволенню не підлягає, про що суд постановляє ухвалу;

3) *позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності.* На стадії відкриття провадження суд може з'ясувати обсяг дієздатності фізичної особи лише за віком позивача. Однак у позовній заяві вік не зазначається. Тому ця підстава для повернення позовної заяви реально не може бути встановлена судом. Водночас, обсяг дієздатності фізичної особи можна встановити проаналізувавши підстави позову та додані до позовної заяви документи.

Адміністративна процесуальна дієздатність юридичної особи залежить від її правового статусу в матеріальних правовідносинах. Якщо позивачем є організація, суд перевіряє чи є вона юридичною особою. Для цього аналізується інформація Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Якщо позивачем є суб'єкт владних повноважень, суд перевіряє чи передбачено законом її право звернутися до суду з відповідним позовом.

Якщо у судді є сумнів щодо дієздатності позивача, який не може бути перевірений на стадії відкриття провадження, провадження слід відкрити і витребувати необхідні докази у сторін. Якщо в подальшому буде з'ясовано, що позивач не має дієздатності, суд залишає позовну заяву без розгляду на підставі п. 1 ч. 1 ст. 155 КАС України.

Адміністративна процесуальна дієздатність відповідача не може служити перешкодою для виникнення процесу, оскільки його інтереси завжди захищає законний представник, який повинен мати відповідні повноваження на ведення справи, що підтверджується окремим документом;

4) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи. Маються на увазі випадки, коли позовна заява підписується представником, але довіреність до матеріалів не додається або повноваження оформлені неналежно (наприклад, довіреність не містить дати її видачі, подана в копії, а не в оригіналі). Ця норма застосовується і тоді, коли позовну заяву підписано особою, посадове становище якої не зазначено, виконуючими обов'язки керівників, їх заступниками без надання документів, які підтверджують їх права на звернення до суду. В цьому випадку у судді не має підстав для залишення позовної заяви без руху, а зобов'язаний саме повернути її без розгляду;

5) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими

самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Однією з засад адміністративного процесу є положення про те, що конкретний позов суду розглядає лише один раз. Позивач не вправі одночасно порушити одну й ту ж справу в декількох судах. Розгляд і вирішення тотожних справ одночасно в різних судах суперечить загальним принципам правосуддя.

Тотожною є справа, в якій беруть участь ті самі сторони, збігається предмет і підстави позову. Неістотні відмінності у словесному викладі вимог і тексту позовної заяви не є визначальними для кваліфікації справи як тотожної. Суд повинен встановити, що спірні правовідносини є тими самими (збігаються їх суб'єкти, об'єкт та зміст), і позовні вимоги спрямовані на захист того самого порушеного права.

Практичне застосування коментованої норми викликає труднощі у зв'язку із неможливістю встановити факт наявності тотожної справи не лише в іншому, а навіть й у тому самому суді. На час вирішення питання про відкриття провадження у справі суд не зобов'язаний і фактично не може перевіряти чи є тотожна справа в суді. Найбільш ймовірним джерелом надходження цієї інформації є сторони, насамперед відповідач. Однак його у стадії відкриття провадження суд не опитує. Тому про наявність тотожної справи суд найчастіше дізнається під час попереднього судового розгляду і у разі підтвердження цього факту залишає заяву без розгляду (п. 3 ч. 1 ст. 155 КАСУ). Водночас, суддя може дізнатися про судові рішення в тотожній справі та чи перебування такої справи у провадженні суду з Єдиного державного реєстру судових рішень.

Справа є у провадженні цього або іншого адміністративного суду, якщо: тотожна справа розглядається судом першої інстанції; постанова у тотожній справі не набрала законної сили і переглядається судом апеляційної інстанції або скерована йому для вирішення питання про відкриття апеляційного провадження; є ухвала суду про повернення

тотожної позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмову у відкритті провадження, чи закриття провадження у тотожній справі і така ухвала не набрала законної сили, в т.ч. у зв'язку з тим, що її оскаржено в апеляційному порядку; провадження у тотожній справі зупинене судом першої або апеляційної інстанції.

Якщо позивач подав декілька тотожних позовних заяв до суду, то повернути її з підстав, наведених у коментованій нормі, можна лише тоді, коли інший суддя вже відкрив провадження, що підтверджується відповідною ухвалою. Залишення тотожної позовної заяви в іншій справі без руху не є підставою для повернення позовної заяви.

б) *справа не підсудна цьому адміністративному суду.* Якщо суддя при вирішенні питання про відкриття провадження у справі виявить, що справа не підсудна цьому суду, заява повертається позивачеві для подання до належного суду, про що постановляється ухвала, копії якої разом із заявою та всіма додатками до неї негайно надсилається позивачеві. В мотивувальній частині такої ухвали суд лише констатує, що справа на підсудна цьому суду. На нашу думку, повертаючи позовну заяву з цієї підстави, суд не повинен зазначати до якого саме конкретного суду слід звернутися позивачеві. По-перше, підсудність може бути альтернативною і позивач повинен сам обрати суд, який буде розглядати справу. По-друге, усувається ризик помилки судді при визначенні правильної підсудності. Водночас, в ухвалі доцільно навести норму процесуального закону, яка визначає підсудність справи, що б інформувати позивача про порядок реалізації права на захист.

Зазначена норма застосовується незалежно від виду підсудності, яку порушено (предметної, територіальної чи інстанційної). Цією з нормою повинен керуватися апеляційний суд чи ВАС України, якщо до нього надходить позовна заява з порушенням інстанційної підсудності.

7) *якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення*

суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, передбаченого ч. 5 ст. 99 КАС України. Відповідно до ч. 3 ст. 99 КАС України, на яку є посилання у коментованій статті, для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

Тобто, у разі винесення суб'єктом владних повноважень рішення, яке може бути підставою для стягнення грошових коштів (наприклад, рішення про стягнення штрафу), спочатку особі надається право оскаржити таке рішення протягом одного місяця. До спливу цього строку позов суб'єкта владних повноважень про стягнення не може розглядатися і повертається. Якщо цей строк минув, і особа не подала позов, припускається, що вона з рішенням згідна, але не виконує його. Тому суб'єкт звертається до суду за стягненням.

Якщо особа оскаржила рішення в установленій строк, суб'єкт владних повноважень після спливу місячного строку може звертатися до суду. Оскарження його рішення не перешкоджає зверненню до суду. Суд відкриває провадження і може зупинити провадження до вирішення справи за позовом про скасування рішення, на якому ґрунтується вимога суб'єкта владних повноважень.

Якщо особа оскаржила рішення з порушенням встановленого місячного строку і цей строк поновлено судом, суд, який розглядає вимогу суб'єкта владних повноважень, може зупинити провадження.

Якщо має місце одночасно декілька різних підстав для повернення позовної заяви, суд може повернути її за будь-якою з них або за сукупністю, навівши аргументи та висновки щодо кожної з них.

Копія ухвали про повернення позовної заяви невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами. Ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви можуть бути оскаржені особою, яка подала позовну заяву.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Водночас, якщо особа оскаржила ухвалу про повернення позовної заяви, вона не може подавати таку саму позовну заяву вдруге до вирішення справи апеляційним судом, оскільки в цьому випадку матиме місце подання позову в тотожній справі, яка є в провадженні суду. В цьому випадку позовна заява повертається з підстав, передбачених у п. 5 ч. 3 ст. 108 КАС України.

#### **10.4 Відмова у відкритті провадження в адміністративній справі. Правове оформлення відмови**

Відмова у відкритті провадження – це форма остаточного закінчення провадження на стадії відкриття.

Питання про відкриття провадження у справі суд вирішує, якщо немає підстав для повернення позовної заяви, залишення її без руху чи залишення без розгляду.

Перелік підстав для відмови у відкритті провадження у справі є вичерпний і розширеному тлумаченню не підлягає. Відповідно до ст. 109 КАС України до них належать:

1) *заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства*. Йдеться про те, що справа не належить до компетенції (юрисдикції) адміністративних судів. Для відмови у відкритті провадження з цієї підстави суд повинен дійти висновку, що жоден адміністративний суд України (місцевий

загальний, окружний, апеляційний чи Вищий адміністративний суд України) не може розглядати справу за поданим позовом.

Застосування цієї норми пов'язане із ст. 17 КАС України, яка визначає юрисдикцію адміністративних судів. На практиці питання про юрисдикцію справи є досить неоднозначним, тому якщо на стадії відкриття провадження суддя не впевнений, в якому порядку має розглядатися справа, доцільно відкрити провадження і з'ясувати це в попередньому судовому засіданні за участю сторін. Якщо після відкриття провадження у справі суд дійде до висновку, що справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, провадження закривається на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України;

У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з цієї підстави, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи. Суд повинен зазначити лише юрисдикцію: цивільну, господарську чи кримінальну, в межах якої повинен вирішуватися спір.

Суд не зазначає, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи, якщо вимога має не правовий характер і не може розглядатися жодним судом України.

*2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили:* у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі). Зазначена підстава для відмови у відкритті провадження у справі спрямована на усунення випадків повторного вирішення судом спорів, які вже розглянуті і остаточно вирішені по суті.

Перешкодою для звернення до суду є наявність у тотожному спорі постанови суду, що набрала законної сили, або ухвали суду про відмову у відкритті провадження, про закриття провадження у справі (незалежно від підстав закриття). Процесуальні наслідки залежать від того, на якій стадії було вирішено питання про залишення позовної заяви без розгляду з мотивів пропуску строку: у стадії відкриття провадження чи на подальших стадіях. Якщо суддя залишив позовну заяву без розгляду не відкриваючи провадження, то позивач вправі звернутися до суду вдруге. Якщо це питання вирішувалося після відкриття провадження, то позивач не може звертатися до суду з тотожним позовом ще раз, а повинен оскаржувати ухвалу суду.

Позови вважаються тотожними лише тоді, коли в них співпадають сторони, предмет і підстави. У випадку зміни хоча б одного з цих елементів, позови вважаються не тотожними і суддя не вправі відмовити у відкритті провадження по справі. Тотожність позову зберігається при правонаступництві, оскільки правопередника замінює правонаступник і всі процесуальні дії, здійснені правопередником, для нього обов'язкові.

Позови, в яких не співпадають сторони, але які ґрунтуються на тих самих підставах і містять ті самі вимоги (предмет позову), називаються аналогічними.

Закриваючи провадження у справі суди повинні до ухвалення відповідного судового рішення роз'яснювати сторонам наслідки вчинення відповідних процесуальних дій.

На практиці суд з'ясовує наявність обставин, зазначених у коментованій нормі, зі слів відповідача. Проте, якщо останній не з'являється або діє недобросовісно, суд помилково може постановити рішення у справі, яку вже було вирішено раніше. Виявлення цих обставин після набрання рішенням суду законної сили є підставою для перегляду його за нововиявленими обставинами. Проте, слід мати на увазі, що це суд може зробити виключно за заявою осіб, які



беруть участь у справі. Тому якщо ніхто з них не звертається до суду, теоретично можна допустити існування двох рішень в одній справі.

3) *настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.* Законодавець мав на увазі саме ті правовідносини, які носять особистий характер. Зазначені обставини є підставою для відмови у відкритті провадження у справі, якщо вони виявлені до постановлення ухвали про відкриття провадження. Оскільки цей строк є незначним, ця підстава відмови у відкритті провадження застосовується вкрай рідко.

Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі суддя постановляє **ухвалу**.

Ухвала про відмову у відкритті провадження містить такі реквізити: 1) найменування суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження у справі, номер справи; 2) ким і до кого пред'явлено позов; 3) зміст позовних вимог; 4) встановлені судом обставини, що перешкоджають відкриттю провадження та є підставою для відмови у цьому з посиланням на відповідну норму ст. 109 КАС; 5) вказівка про негайне надсилання копії ухвали, позовної заяви та додатків особі, яка подала позовну заяву; 6) порядок та строки оскарження ухвали.

Якщо суддя дійшов висновку, що в частині одних вимог провадження слід відкрити, а в частині інших – відмовити у відкритті, постановляється одна ухвала, якою вирішуються ці питання. В цьому випадку ухвала повинна містити реквізити, передбачені щодо вимог, за якими провадження відкривається, а щодо інших вимог – передбачати обґрунтування висновку суду про відмову у відкритті провадження. Необхідно зазначити, що таку ухвалу може бути оскаржено лише в частині відмови у відкритті провадження.

Відмова у відкритті провадження перешкоджає повторному зверненню до адміністративного суду з

таким самим позовом. Йдеться не про будь-які суди, а про суд, який вирішив питання про відмову у відкритті провадження та інші суди відповідної спеціалізації. Якщо суд відмовив у відкритті провадження з тих підстав, що справа не підлягає розгляду в судах у порядку адміністративного судочинства, то це означає, що справа може бути розглянута іншим судом: місцевим загальним чи господарським судом, але не може розглядатися жодним іншим адміністративним судом.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвала про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву.

Повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається. У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи.

### **Контрольні питання**

Назвіть елементи адміністративного позову.

Які дії вчиняє суд під час прийняття заяви до розгляду?

Назвіть підстави: залишення позовної заяви без руху; відмови відкриття провадження у справі.

Які процесуальні наслідки залишення позовної заяви без руху?

Які процесуальні наслідки відмови відкриття провадження у справі?

У яких випадках позовна зава залишається без руху?

У яких випадках закривається провадження у справі?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд. : О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Кравчук В. М. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. М. Кравчук. – Х. : Фактор, 2011. – 800 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Задирака Н. Ю. Адміністративний позов: історія та сучасне розуміння / Н. Ю. Задирака // Право та управління. – 2011. – № 3. – С. 74–78.

Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві / Ю. С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 151–157.

***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Картузова І. О. До проблеми позову в адміністративному процесі / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий // Право України. –

2003. – № 7. – С. 80–84.

Котенко В. М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст / В. М. Котенко //

Форум права. – 2009. – № 2. – С. 207–211.

Янюк Н. В. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? / Н. В. Янюк // Право України. – 2003. – № 8. – С. 52–55.

### Тестове завдання

#### **Предметом адміністративного позову є:**

вид судового захисту, для отримання якого позивач і звертається до суду;

матеріально-правова вимога позивача до відповідача, підвідомча адміністративному суду;

звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах;

юридичні факти, які підтверджують наявність спірних правовідносин саме між цими сторонами у цій справі;

повноваження загальних судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

#### **Підставою адміністративного позову є:**

вид судового захисту, для отримання якого позивач і звертається до суду;

звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах;

матеріально-правова вимога позивача до відповідача;

юридичні факти, які підтверджують наявність спірних правовідносин саме між цими сторонами у цій справі;

немає правильної відповіді.

#### **Адміністративний позов – це:**

вид судового захисту, для отримання якого позивач і звертається до суду;

юридичні факти, які підтверджують наявність спірних правовідносин саме між цими сторонами у цій справі;

матеріально-правова вимога позивача до відповідача, підвідомча адміністративному суду

звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах;

це система взаємопов'язаних правових норм, що регулюють діяльність уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах.

**Про відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє:**

- вирок;
- подання;
- постанову;
- ухвалу;
- наказ.

**Які наслідки недодержання вимог позовної заяви?**

особа не має права звернутись з тими ж позовними вимогами у майбутньому;

- позовна заява залишається без розгляду;
- позовна заява залишається без руху;
- суддя відмовляє у відкритті провадження у справі;
- суддя відкладає розгляд справи.

## *Розділ 11*

### **ПІДГОТОВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ**

#### **11.1 Завдання та зміст підготовки адміністративних справ до судового розгляду**

Для початку прослідкуємо загальну процедуру здійснення підготовчого провадження в суді першої інстанції. Згідно положень ст.104 КАС України позов пред'являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції. Остання має відповідати змісту та вимогам, котрі встановлені процесуальним законом (ст.ст.105,106 КАСУ). Потім суд протягом трьох днів вирішує питання про відкриття провадження в адміністративній справі та при позитивному результаті – виносить про це ухвалу.

Після цього проводиться підготовче провадження суддею, котрий його відкрив та здійснюється ряд процесуальних заходів. Саме на стадію підготовки справи до судового розгляду як складової стадії підготовчого провадження покладається основний тягар роботи із з'ясування всіх обставин справи та вжиття заходів для всебічного і об'єктивного розгляду і вирішення справи. Адже, відповідно до ст.110 КАС України підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі, керуючись статтями 105–107 КАС України. Це означає, що провадження у справі ґрунтується на основних засадах судочинства з тими особливостями, які будуються на принципах даного виду процесу, предмета розгляду та складу учасників адміністративного процесу.

Необхідність проведення підготовчого провадження підтверджується нормою ч.2 ст.110 КАС України, де законодавець використовує термін «вживає...», який зобов'язує, а не надає право суду ретельно готуватися до розгляду різних категорій справ. Безперечно у адміністративному судочинстві головне та вирішальне значення має стадія судового розгляду адміністративних справ, а підготовче провадження є самостійним процесом попереднього дослідження всіх обставин справи. Але все ж таки, в основі правосуддя лежать матеріали і докази, що попередньо зібрані й закріплені на стадії попереднього провадження, яке передує судовому розгляду.

Підготовка справи до судового розгляду є самостійним та обов'язковим етапом в адміністративному судочинстві. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі, що є цілком логічним і слушним. Адже суддя, який розглядав позовну заяву та надані до неї документи, вже ознайомився з обставинами справи, певною мірою вже попередньо вивчив цю справу і має зробити власне визначення щодо повноти матеріалів до справи, залучення інших осіб до справи, прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання тощо.

Метою підготовки справи до судового розгляду є забезпечення всебічного та об'єктивного розгляду і правильного вирішення справи в *одному судовому засіданні* протягом розумного строку (ч.2 ст.110 КАСУ) (згідно з п.11 ст.3, *розумний строк* – це найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань)

судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах).

Підготовка адміністративних справ до судового розгляду проводиться з урахуванням характеру кожної справи, а саме: предмета і підстав позову; сфери діяльності позивачів і відповідачів; наявності доказів і

повноти зібраних матеріалів; необхідності залучення до справи третіх осіб та особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому з'їданні та інших обставин.

Законом (ч.2 ст.110 КАСУ) передбачаються найважливіші процесуальні дії, які повинні бути вчинені судом (суддею) на стадії підготовки справи до судового розгляду. Проте вчинення цих дій не є ані обов'язковим, ані вичерпним. Вони здійснюються суддею в кожній конкретній справі залежно від особливостей спірних правовідносин, їх суб'єктивного складу та фактичних обставин, які суд має встановити. Всі дії з підготовки справ до судового розгляду, щодо яких суддя (суд) приймає рішення, можна поділити на кілька груп.

*Перша група дій* стосується доказів і доказування. До них належить прийняття судом рішення про: а) витребування документів та інших матеріалів, які можуть бути додатковими доказами (ч.2 ст.69, ст.114 КАСУ); б) проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду (ст.ст. 115, 147 КАСУ); в) призначення судової експертизи (ст. 81 КАСУ); г) наведення інших довідок, необхідних для вирішення справи по суті.

*Друга група дій* стосується визначення складу осіб, які беруть участь у справі. До них належать: а) прийняття рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні (ст.120 КАСУ); б) прийняття рішення про залучення до справи третіх осіб (ст.53 КАСУ); в) вирішення питання про участь у справі органів та осіб, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ст.60 КАСУ); г) вирішення питання про необхідність залучення та виклику на судовий розгляд свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів (ст.65–68 КАСУ), порядок виклику яких регламентується гл. 3 КАС України.

*Третя група дій* стосується вирішення інших питань процесуального забезпечення розгляду адміністративної справи. До таких питань, зокрема, належать: а) за обґрунтованим клопотанням позивача суддя вживає усі



заходи щодо невідкладного розгляду і вирішення справи. В такому випадку виклик осіб, які беруть участь у справі, а також повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра, телефону, факсу чи інших технічних засобів, порядок використання яких регламентується ст. 38–39 КАС України; б) прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання (ст. 111 КАСУ).

Таким чином, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 110 КАС України суддя має прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів справи, навести необхідні довідки, провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду, призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача. Це означає, що законом чітко закріплено положення, що певним правам сторін кореспондують відповідні обов'язки. В даному випадку, особа має право подати докази, але одночасно на сторону покладається обов'язок щодо доведення суду тих обставин, на які вона посилається, як на підставу своїх вимог та заперечень.

Відповідно до ст. 81 КАС України для з'ясування обставин, які потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо, суд може призначити експертизу, вирішити питання про залучення свідків, спеціаліста, перекладача, тобто вирішити питання щодо забезпечення участі у справі осіб та інших учасників адміністративного процесу.

Що стосується стадії судового розгляду, то ж звичайно суд не обмежений обсягом доказів, які представлені в результаті підготовчого провадження, – він може за власною ініціативою виявити чи витребувати нові докази, але основним в процесі судового розгляду є перевірка, дослідження й оцінка доказів, зібраних на стадії підготовчого провадження. Діяльність з виявлення і збирання доказів в ході судового розгляду не стоїть на першому плані на відміну від стадії підготовчого провадження.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 110 КАС України суд також, при необхідності повинен прийняти рішення про обов'язковість особистої участі третіх осіб, які беруть участь у справі, в судовому засіданні про залучення третіх осіб до справи. Це означає, що особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, згідно зі ст. 53 КАС України, можуть бути залучені у справу з ініціативи суду.

## 11.2 Попереднє судове засідання

Попереднє судове засідання (ст. 111 КАСУ) за змістом є продовженням підготовки справи до судового розгляду. Воно здійснюється з метою: *по-перше*, з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи (відмова позивача від позову, визнання відповідачем позову, примирення сторін тощо); *по-друге*, забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку, якщо спір не врегульовано і сторони не дійшли згоди.

Проте варто звернути увагу на те, що як для підготовки справи до судового розгляду, так і для попереднього судового засідання законодавець не встановлює певного строку, протягом якого має бути проведено підготовку справи та попереднє судове засідання, а лише підкреслює, що це має бути здійснено «протягом розумного строку». Така невизначеність може сприяти тяганині при підготовці справи. У ЦПК України (ст. 129) встановлено, що попереднє судове засідання повинно бути призначене і проведено протягом одного місяця з дня відкриття провадження у справі. Однак, враховуючи, що публічні (управлінські) відносини, у сфері яких і виникають адміністративно-правові спори, характеризуються оперативністю, динамічністю та мобільністю, на практиці строк для підготовки справи до судового розгляду та попереднього судового засідання не може перевищувати п'яти днів із дня відкриття провадження в адміністративній справі. Саме це й має бути закріплене в КАС України.

Попереднє судове засідання проводиться одноособово суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, оскільки він вже певним чином орієнтується у цій справі. У попередньому судовому засіданні беруть участь сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб. Аналіз зазначеної норми дає підстави стверджувати, що інші учасники адміністративного процесу, такі як свідки, експерти, спеціалісти, на попереднє судове засідання не запрошуються.

Всі **дії судді** щодо проведення попереднього судового засідання можна поділити на: 1) врегулювання спору шляхом відмови від позову або його визнання відповідачем чи примиренням сторін: уточнення позовних вимог та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) визначення складу осіб, які беруть участь у справі; 3) забезпечення судового розгляду адміністративної справи доказами: визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 4) вирішення інших питань – вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

Перелік цих дій не є вичерпним, він може доповнюватися з метою повної і всебічної підготовки справи до судового розгляду.

Важливою процесуальною дією судді у попередньому судовому засіданні є врегулювання спору шляхом відмови від позову або його визнання чи примирення сторін. Суддя з'ясовує у сторін або їх представників, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Порядок відмови позивача від позову та визнання відповідачем позову встановлюється ст. 112 КАС України, якою передбачається:

1) право позивача на відмову від адміністративного позову повністю або частково, а відповідача – на визнання позову повністю або частково;

2) відмова від адміністративного позову або його визнання мають бути викладені у письмовій заяві до суду, яка приєднується до справи;

3) відмова від адміністративного позову або його визнання можуть бути прийняті судом (суддею), якщо дії позивача чи відповідача не суперечать закону чи не порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

Разом із тим, варто звернути увагу на те, що позивач має право *відмовитися* від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду – як під час підготовчого провадження, так і під час судового розгляду справи (ст. 51, 112, 136 КАСУ), а також у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (ст. 194, 219 КАСУ). Проте *визнання* позову відповідачем повністю чи частково може бути лише під час підготовчого провадження та судового розгляду справи у суді першої інстанції (ст. 112, 136 КАСУ), а у суді апеляційної чи касаційної інстанції – сторони можуть *примиритися* у будь-який час до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду (статті 194, 219 КАСУ).

Про прийняття судом часткової відмови позивача або відмови позивача від адміністративного позову в цілому суд (суддя) постановляє *ухвалу*, якою закриває провадження у справі щодо частини вимог відповідно до часткової вимоги або закриває провадження у справі в цілому відповідно до відмови позивача від адміністративного позову в цілому.

При частковому визнанні адміністративного позову відповідачем, суд приймає *постанову* про задоволення визнаних відповідачем позитивних вимог (ст. 164 КАСУ).

При повному визнанні відповідачем адміністративного позову суд приймає постанову про задоволення адміністративного позову (ст. 162 КАСУ) та визначає, яким саме способом відбувається задоволення позову: 1) визнанням протиправних рішень суб'єкта владних повноважень чи окремих їх положень або скасуванням нечинних, протиправних рішень чи забезпеченням повороту виконання цих рішень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язанням відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язанням відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасовою забороною діяльності об'єднання громадян; 6) примусовим розпуском об'єднання громадян; 7) примусовим видворенням іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнанням наявності чи відсутності компетенції у суб'єкта владних повноважень.

Зазначені способи задоволення позову не є вичерпними. Суд може в постанові визначити й інший спосіб задоволення позову, який би гарантував захист права, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Важливою дією судді у підготовчому провадженні є *уточнення позовних вимог та визначення складу осіб, які беруть участь у справі*. Власне, **уточнення позовних вимог** відбувається вже під час з'ясування: чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи визнає відповідач адміністративний позов. **Питання про сторони у процесі** суддя з'ясовує під час відкриття провадження в адміністративній справі, а питання щодо уточнення осіб, які беруть участь у справі, вирішує на стадії підготовки справи до судового розгляду. Суддя повинен вирішити питання щодо залучення до справи третіх осіб відповідно до ст. 53 КАС України, а у випадках, встановлених законом, вирішити питання залучення до справи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, інших осіб відповідно до ст. 60–61 КАС України. Суддя також вирішує питання про

виклик свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів для участі у розгляді адміністративної справи.

З метою визначення межі *доказової діяльності* суддя розв'язує питання щодо предмета доказування, визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору, які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати. Аналіз цих фактів надає судді можливість точно визначити коло доказів. Суддя з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, і роз'яснює сторонам правила про те, що кожна з них повинна представити докази для обґрунтування своїх вимог і заперечень, та устанавлює строки надання цих доказів.

Якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться. Суддя, в такому разі, приймає рішення про сприяння витребуванню цих доказів. У попередньому судовому засіданні суддею можуть бути вчинені інші процесуальні дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду. Такими діями можуть бути доручення судді про збирання доказів у іншому місці (ст.115 КАСУ), звернення суду України із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави (ст.115-1 КАСУ), повідомлення осіб, які беруть участь у справі, про час і місце судового засідання, про об'єднання і роз'єднання адміністративних позовів, відповідно до ст. 116 КАС України та ін.

З метою створення найбільш сприятливих умов для реалізації прав і законних інтересів законодавець встановлює, що попереднє судове засідання може бути відкладене за заявою хоча б однієї зі сторін про неможливість прибуття до суду, а суд визнав ці причини поважними. Разом із тим, попереднє судове засідання проводиться у тій справі, де суддя визнає це доцільним. Найчастіше – коли предмет і характер спору свідчать про те, що вони можуть бути вичерпані уже на цій стадії або,

якщо у справі необхідно встановити чимало обставин, про які можуть свідчити найрізноманітніші докази.

### **11.3 Примирення сторін під час підготовчого провадження**

Врегулювання адміністративного спору може відбутися і на основі взаємних поступок – **примиренням сторін**. На відміну від визнання адміністративного позову повністю або частково, примирення сторін може здійснюватися на будь-якій стадії розгляду адміністративної справи – як під час підготовчого провадження (ст. 119 КАСУ), так і під час судового розгляду в суді першої інстанції (ст. 136 КАСУ), у суді апеляційної чи касаційної інстанцій (ст. 194, 219 КАСУ) відповідно до закінчення судового, апеляційного чи касаційного розгляду адміністративної справи.

Говорячи про поняття примирення сторін в адміністративному судочинстві та його матеріальне оформлення, не можна не згадати про інститут мирової угоди в цивільному судочинстві як найбільш наближений аналог. Різниця в назві цих двох інститутів «мирова угода» і «примирення» є суто термінологічною різницею, якої могло б і не бути. За винятком окремих відмінностей, на які далі буде звернено увагу, сутність та призначення цих двох інститутів є однаковою.

Нині й в Україні планується запровадження медіації як альтернативної форми вирішення спорів, передусім в адміністративному судочинстві. Слово «медіація» походить від латинського «mediatio» – посередництво; аналогічне значення мають слова «mediation» (англ.), «mediation» (фр). Кожний в межах свого розуміння може дати свою дефініцію цьому поняттю. В соціальній психології вчені розглядають

медіацію як специфічну форму регулювання спірних питань, конфліктів, узгодження інтересів.

Медіація – це переговорний процес, що має добровільний характер і може бути перерваний у будь-який час, при цьому сторони самостійно напрацьовують рішення та можуть впливати на результат. Медіації притаманні три особливості: по-перше, переговори проводить третя особа із спеціальною підготовкою – медіатор. По-друге, процедура медіації має особливу структуру, яка відкриває можливості спільного знаходження взаємовигідного рішення. І по-третє, на відміну від класичного судового розгляду медіація не обмежується процесуальним предметом спору.

Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову, що є цілком логічним. Адже примирення відбувається між сторонами і зачіпає їхні права і обов'язки. Примирення є рішенням сторін і відображає їхню волю щодо вирішення долі матеріально-правових вимог, зазначених у позові, щодо яких суд повинен був винести рішення. Отже, при примиренні сторони доходять згоди не щодо підстав, а щодо предмета адміністративного позову. Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок, якщо вони не суперечать закону, чи не порушують чий-небудь права, свободи і інтереси. Суд не визнає умов примирення сторін, якщо їхні дії суперечать закону або порушують чий-небудь права (ст. 51 КАСУ).

При дослідженні юридичної природи інституту примирення в адміністративному судочинстві, слід врахувати те, що останній існує в рамках інституту захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Якщо реалізація права на захист здійснюється безпосередньо самою уповноваженою особою, то до засобів захисту прав відносяться такі прийоми, використання яких допускається законом для суб'єктів адміністративного та інших галузей публічного права. І перш за все до одного з таких засобів правового захисту слід віднести примирення. Можна сказати, що захист прав допускає використання цілої



системи способів, форм, засобів, тобто здійснюється комплексно, за допомогою відносно самостійних і різних за галузевою приналежністю, матеріально – правових способів захисту суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів і процесуальних форм їх здійснення. Інакше кажучи, суттєвим в інституті правового захисту слід вважати єдність його матеріального змісту і процесуальної форми. Ця єдність полягає в тому, що можливості матеріально – правого характеру, які надаються уповноваженій особі, можуть бути реалізовані шляхом їх здійснення у встановленому законом судовому порядку, який визначається нормами процесуального права.

Щодо примирення сторін в адміністративному судочинстві, то це нове і досить непросте правове явище, яке знаходиться на межі матеріального і процесуального права. Заперечувати наявність у такому примиренні матеріально – правових елементів безпідставно, оскільки публічно-правовий спір, що розв'язується за їх допомогою, виникає і закінчується у сфері саме матеріального права. Однак перенесений у процесуальну площину спір набуває нового, процесуального значення. Врегулювання спору в сфері матеріального права не передбачає безпосередньо будь – яких процесуальних наслідків. Для цього необхідні відповідні процесуальні дії. Такими діями і є затвердження (визнання) мирової угоди судом і, як наслідок, припинення провадження по справі.

Отже, тільки при наявності цих двох юридичних фактів – правової угоди і ухвали судового органу, що затверджує (визнає) її, можна говорити, що примирення сторін відбулося і на цій підставі провадження у справі є закритим. Це в свою чергу дає підстави говорити про подвійну природу примирення. З одного боку, примирення – це угода між сторонами про завершення публічно-правового спору, з іншого – врегулювання матеріальних (позитивних) публічно-правових відносин. Тому примирення за своєю природою є складним юридичним явищем, зміст якого становить договір як угода у площині матеріального публічного права і ряд елементів

процесуального характеру. Можна навіть сказати, що це своєрідний матеріально – правовий спосіб захисту суб'єктивного права (як засіб здійснення прав і інтересів в разі їх порушення або оспорювання), поєднання своєрідної правової угоди і спеціально встановлених законом процесуальних дій.

Підсумовуючи сказане вище, можна виділити декілька ознак, характерних для примирення сторін:

- необхідність в укладенні угоди (договору) примирення виникає тоді, коли має місце факт порушення суб'єктивного права, який вже відбувся. Вчиняючи її, сторони переслідують мету захисту свого права. Таким чином, основною визначальною ознакою виступає правова мета такої угоди – захист суб'єктивного права;

- з урахуванням специфіки мети такої угоди її суб'єктами повинні бути протилежні сторони. Учасником останньої може виступати тільки особа, яка має безпосередній інтерес у її вчиненні;

- для вчинення такої угоди необхідне волевиявлення сторін;

- взаємність поступок: кожна сторона повинна поступитися частиною свого права, розраховуючи на таку ж поступку від іншої сторони. Вважаю, що ця ознака дозволяє говорити про особливу (компромісну) природу договору про примирення;

- невизначеність, спірність права, сумніви у його здійсненні, спонукають і зумовлюють намагання сторін без втручання держави (в особі суду) захистити те, що їм належить шляхом пошуку і погодження взаємовигідного варіанту.

З урахуванням викладеного вище, **примирення сторін** можна визначити як письмово оформлений договір (угоду), що укладається сторонами публічно-правового спору з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів, згідно якого вони зобов'язуються зробити взаємні поступки для врегулювання вже початого між ними спору, який переданий до суду.

В адміністративному судочинстві питання примирення сторін регламентується нормами КАС України. Так у п. 3 ч. 1 ст. 157 КАС України зазначено, що провадження в адміністративній справі може бути закрито у зв'язку з примиренням сторін. Примиренням буде визнаватися повне або часткове врегулювання спору на основі взаємних поступок.

Недоліком законодавчого регулювання є те, що в ст. 113 КАС України, яка закріплює інститут примирення питання сторін в адміністративному судочинстві не зазначено, яким чином оформляється таке примирення (усне чи письмове клопотання, заява, угода тощо) і яким чином сторони повідомляють суд про своє рішення. В Цивільному процесуальному кодексі міститься нормативне закріплення як поняття мирової угоди, так і порядку повідомлення сторонами суду про досягнення ними примирення (укладення мирової угоди).

Деякі процесуальні можливості сторін впливають з окремих статей КАС України. Так, керуючись ст. 49 КАС України «Права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі», сторони можуть заявити клопотання про закриття провадження у зв'язку з мирним врегулюванням спору (примиренням). Крім цього можна послатися на ч. 3 ст. 51 КАС України «Права та обов'язки сторін» де зазначено що сторони можуть (це їх процесуальне право) досягти примирення на будь – якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Однак аналіз принципів адміністративного судочинства допомагає дійти висновку про те, що самого клопотання (заяви) сторін про закриття справи у зв'язку з примиренням є не достатнім для закінчення справи з такої підстави.

Так, в ст. 11 КАС України закріплено один із принципів адміністративного судочинства, а саме принцип офіційного з'ясування обставин справи. Відповідно до цього принципу суд повинен повно, всебічно та об'єктивно дослідити та перевірити

законність закриття провадження у справі з тої чи іншої підстави. В даному випадку суд повинен перевірити умови примирення та визнати їх в ухвалі про закриття провадження в справі. Таким чином стає очевидним, що умови примирення, яких досягли сторони адміністративного процесу, повинні бути матеріально закріпленими у формі угоди (договору). Це впливає також з того, що в такому примиренні містяться істотні умови договору, а саме: сторони примирення, предмет, права та обов'язки сторін, можливі строки виконання взаємних зобов'язань, дата укладення.

Хоча в КАС України відсутнє законодавче закріплення порядку оформлення примирення між сторонами (форма письмово закріплення) на практиці це відбувається, як правило, у формі письмової угоди (договору) про примирення.

Процесуальне законодавство зобов'язує суддю (суд) роз'яснити сторонам можливість їх примирення і сприяти такому примиренню сторін. Можливість закінчення спору шляхом примирення має з'ясуватися суддею ще в процесі підготовки справи до розгляду, тому не випадково ст. 113 КАС України має назву «Примирення сторін під час підготовчого провадження». Врегулювати спір до початку судового розгляду справи є основною метою проведення попереднього судового засідання згідно положень Кодексу. Проте сторони можуть скористатися правом на примирення і до винесення рішення судом по суті спору, в апеляційній чи касаційній інстанції у випадку подання учасниками справи скарги.

При укладенні угоди (договору) про примирення можуть враховуватись загальні правила вчинення правочинів у письмовій формі. В такій угоді доцільно зазначити: найменування документа, місце та дату її укладення, найменування та місце знаходження сторін, їх представників, адміністративну справу, щодо якої укладається угода про примирення, умови угоди, зобов'язання сторін, розмір грошових сум, що мають бути виплачені, строки виконання зобов'язань, підписи сторін.

В положенні ч.1 ст.113 Кодексу чітко визначенні межі примирення сторін. Так, примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного спору. З даного положення випливає, що примирення не може стосуватися чи торкатися прав та обов'язків інших осіб, які не беруть участі у справі чи не є її учасниками. Самі дії сторін (умови угоди про примирення) можуть стосуватися лише тих спірних правовідносин та матеріально – правової вимоги заявника до відповідача, стосовно яких суд повинен винести постанову.

Умови примирення можуть бути сформульовані не лише в межах вимог, що мають кількісний характер. Так, сторони в адміністративній справі можуть домовитися також і про розмір грошового відшкодування заявнику. Умови можуть стосуватися і меж розсуду (дискреції), які закон допускає для суб'єкта владних повноважень. В даному випадку відповідач поновив заявника не на попередній посаді техніка відділу, а за умовами примирення на посаді діловода у відділі служби захисту інформації зі збереженням трудового стажу.

Суд зобов'язаний, керуючись в адміністративному судочинстві принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі перевірити, чи не суперечить угода про примирення законодавству, чи не виходить за межі повноважень відповідача, а також, чи не порушує вона прав і охоронюваних законом інтересів інших осіб. Тому у випадку, коли предметом адміністративного позову є визнання незаконним (не чинним) та скасування нормативно – правового акта, який порушує права, свободи та законні інтереси заявника чи інших осіб, не завжди можна використати інститут примирення сторін. При примиренні в такій справі обов'язковою умовою для законності угоди про примирення є зміна чи визнання такого акта незаконним (не чинним) та його відміна. Якщо позивач в умовах примирення не наполягає на визнанні такого акта незаконним (не чинним), суд зобов'язаний відмовити у прийнятті та визнання такої

угоди про примирення постановивши про це ухвалу і продовжити судовий розгляд.

Суд також не визнає угоди про примирення у справі, в якій одну зі сторін представляє її законний представник, якщо його дії суперечать інтересам особи, яку він представляє. Дії представника повинні бути об'єктом дослідження та ретельної перевірки з боку суду, оскільки представники не завжди діють добросовісно. Доцільно на законодавчому рівні в КАС України, як це зазначено в ст. 175 ЦПК України («Мирова угода сторін») закріпити захисне положення про те, що до ухвалення судового рішення у зв'язку з примиренням сторін суд перевіряє, чи не обмежений представник сторони, який висловив намір вчинити ці дії, у повноваженнях на їх вчинення, і чи це не порушує права, свободи та законні інтереси його довірителя.

Аналіз судової практики з розгляду публічно-правових спорів, які завершилися примиренням сторін, допомагає певним чином визначити перелік категорій справ, в яких найчастіше використовується цей правовий інститут. Серед таких спорів можна виділити спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, індивідуальних адміністративних актів (зокрема, про відмову у видачі дозволів, ліцензій), спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення та поновлення на такій службі, спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів. Інколи на практиці зустрічаються випадки не правильного укладення та визнання судом примирення сторін, що пов'язано з помилковим розумінням ознак та правової природи цього інституту. Суть помилки суду зводиться до того, що по конкретній справі підставою для закриття провадження у справі насправді є визнання відповідачем

позовних вимог, передбачена ст. 136 КАС України, а не застосування примирення сторін. Пригадаємо, що однією із ознак угоди про примирення сторін є взаємність поступок, тобто кожна сторона має поступитися частиною свого права, розраховуючи на таку ж поступку з протилежного боку. Ця ознака дозволяє говорити про особливу (компромісну) природу договору про примирення.

Тому, у кожному випадку закриття провадження в справі з підстави примирення, суду слід перевіряти, чи в умовах такої угоди вбачається взаємність поступок (зобов'язань обох сторін) чи лише однієї (що буде визнанням відповідачем позову як підстави для ухвалення рішення на користь позивача) і чи таке бажання примиритися висловили обидві сторони, подавши спільне клопотання та угоду про примирення. Подання письмового клопотання про закриття провадження у зв'язку з примиренням, яке надійшло до суду лише від позивача, не можна вважати примиренням та його матеріальним та процесуальним оформленням.

За наявності ухвали про закриття провадження у справі з підстави примирення сторін, повторне звернення тієї ж особи до суду із тотожними позовними вимогами до того самого відповідача із тих самих підстав відповідно до загальної норми, а саме ч. 3 ст. 157 КАС України, не допускається. Така ухвала може бути оскаржена на підставі ч. 3 ст. 157 КАС України в порядку, визначеному ст. 186 КАС України, шляхом подання апеляційної скарги протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Ухвала суду про невизнання умов примирення сторін і продовження розгляду справи не може бути оскаржена окремо від постанови у справі.

На відміну від ухвали про визнання мирової угоди між сторонами у цивільному процесі, така ухвала не має обов'язкового характеру і не зобов'язує сторони виконувати досягнуті умови примирення, що до певної міри ставить під сумнів дієвість за таких умов цього правового інституту. В адміністративному процесі на

сьогоднішній день відсутня реальна можливість та правовий механізм примусового виконання угоди про примирення чи ухвали суду про закриття провадження з підстави примирення сторін. Так ч. 4 ст. 113 КАС України як єдину санкцію за невиконання добровільно угоди про примирення однією із сторін, передбачає право другої сторони подати в суд, який закриття провадження в справі у зв'язку з примиренням сторін, клопотання про поновлення провадження в справі, після чого суд постановляє відповідну ухвалу. Існування різних підходів до поняття угоди про примирення, спроби правової регламентації її використання в різних видах судочинства, зокрема адміністративного, дають підстави зробити висновок про важливість цього інституту для досягнення найбільшого ефекту при врегулюванні публічно-правових спорів та захисті прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

КАС України допускає примирення сторін на будь-якій стадії адміністративного процесу, але не встановлює жодного переліку категорій справ, по яких може або не може відбутися примирення (шляхом укладення угоди про примирення). Як наслідок цього часто на практиці укладаються та визнаються угоди, які за певних умов чи по окремих категоріях справ взагалі укладатись не можуть. Це ще раз свідчить про те, що дуже часто теорія, законодавець та практика йдуть в розріз між собою, і для того, щоб зменшити такі розбіжності необхідним є проведення подальших досліджень в зазначеній сфері та надання детальних роз'яснень з питань, що стосуються інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві вищестоящими судами (наприклад, Верховним Судом України, Вищим адміністративним судом України), що допомогло б судам мати єдиний правовий погляд на розуміння та використання переваг цього важливого інституту.

Примирення сторін відбувається за клопотанням до суду з боку обох сторін. У клопотанні може бути заявлено про надання їм часу для примирення. Відповідно до п. 4



ч. 1 ст. 156 КАС України суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення, і перебіг усіх процесуальних строків у такому разі зупиняється. У разі примирення сторін суд, згідно зі ст. 157 КАС України, постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Ця ухвала може бути оскаржена. Проте, якщо суд прийняв ухвалу про закриття провадження у справі на підставі досягнення примирення сторонами, то повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

Невиконання умов примирення однією зі сторін дає право іншій стороні звернутися до суду з клопотанням про поновлення провадження у справі, а суд про поновлення провадження постановляє ухвалу, в якій зазначається, що провадження у справі продовжується (поновляється) зі стадії, на якій воно було зупинене.

#### **11.4 Забезпечення адміністративного позову**

Кінцевою метою кожного позивача є намір домогтися того, щоб його вимога була задоволена. Однак інколи складається така ситуація, коли під час судового розгляду у позивача виникають сумніви, що позитивний судовий розгляд призведе до бажаних наслідків, оскільки в окремих випадках продовження дії, наприклад, правового акта може створити реальну небезпеку правам, свободам та інтересам позивача. У таких випадках виникає необхідність застосування заходів, що забезпечить його виконання. Без сумніву, такі заходи є однією із гарантій захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Чинне законодавство передбачає забезпечення адміністративного позову з власної ініціативи суду, якщо існує очевидна небезпека 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 необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також, якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 117 КАСУ).

Термін «забезпечення» в даному випадку означає вжиття певних необхідних заходів.

Суб'єктами, які мають право звернутися до адміністративного суду з клопотанням про забезпечення позову виступають: 1) позивач; 2) його представник; 3) суд за власної ініціативи. Підставами до вжиття заходів до забезпечення позову є, по-перше, існування очевидної небезпеки заподіяння правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі; по-друге, захист цих прав стане неможливим без вжиття таких заходів; по-третє, для відновлення таких прав необхідно буде докласти значних зусиль та витрат; по-четверте, очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Слід звернути увагу, що ст. 117 КАС України вказує на наявність суб'єктивної (оціночної) складової категорії, як очевидність. На нашу думку, це досить нечітке формулювання підстав для забезпечення позову, про що свідчить велика кількість ухвал про забезпечення позовів, скасованих за наслідками їх перегляду в судах апеляційної і касаційної інстанцій. Досить часто зустрічаються випадки, коли ухвали суду про вжиття заходів до забезпечення позову фактично припиняють діяльність підприємства та суттєво обмежують права інших осіб (наприклад, заборона проводити збори акціонерів, заборона органам управління підприємства приймати будь-які рішення та вчиняти будь-які дії). І хоча на недопустимість і безпідставність прийняття подібних ухвал кілька разів в своїх касаційних постановках та узагальненнях судової практики звертав увагу Верховний Суд України, ухвали суддями продовжують

вноситись, а згодом найчастіше скасовуються судами апеляційної та касаційної інстанцій.

Заходи забезпечення адміністративного позову здійснюються на підставах, якщо: 1) є наявність очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача; 2) захист прав, свобод і інтересів до ухвали рішення в адміністративній справі стане неможливим без вжиття таких заходів; 3) для відновлення захисту прав, свобод та інтересів, без вжиття заходів забезпечення позову, необхідно буде докласти значних зусиль та витрат; 4) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Рішення суду про забезпечення адміністративного позову може бути ініційовано позивачем за його клопотанням або за власною ініціативою суду. Причому таке рішення може бути прийняте судом першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження – то судом апеляційної інстанції до постановлення судом рішення по суті адміністративної справи. Це положення впливає зі змісту ч. 2 ст. 117 КАС України.

Враховуючи те, що, за загальним правилом, подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень (ч. 3 ст. 117 КАСУ), суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала про забезпечення адміністративного позову негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень (відповідача) і є обов'язковою для виконання.

Не допускається забезпечення позову шляхом:

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та стосовно

здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку;

3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків (ч. 5 ст. 117 КАСУ).

Разом із тим, адміністративний позов також може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії (ч. 4 ст. 117 КАСУ).

У постанові «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» Пленум ВАС України вказав, що судам необхідно враховувати, що згідно з ч. 3 та 4 ст. 117 КАС України забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у двох формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; 2) заборони вчиняти певні дії. Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним (п. 17 Постанови).

В ухвалі про забезпечення позову суд повинен 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 необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також вказати ознаки, які свідчать про очевидність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

В адміністративних справах щодо визнання незаконним рішення про звільнення з посад позовними вимогами є скасування правових актів індивідуальної дії та поновлення на посаді.

Забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії правового акта індивідуальної дії про звільнення з посади, суд фактично продовжує службові відносини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками – виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо. Таким чином, судом фактично ухвалюється рішення без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову.

Отже, судам слід мати на увазі, що забезпеченням зазначеного адміністративного позову в такий спосіб суди виходять за межі підстав забезпечення позову, передбачених ч.1 ст.117 КАС України, що є неприпустимим.

Таким чином, до заходів забезпечення адміністративного позову належать:

а) ухвала суду про зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, крім: актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції; рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та стосовно здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку; рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків;

б) ухвала суду про заборону вчиняти певні дії.

Отже, законодавець інших заходів забезпечення адміністративного позову не визначає, на відміну від заходів забезпечення позовів, передбачених ЦПК України (ст. 152) та ГПК України (ст. 67), в яких, крім зазначених заходів, передбачені накладення арешту на майно або грошові кошти, передача речі, яка є предметом спору, на зберігання іншим особам тощо. В цьому зв'язку уявляється, що, враховуючи особливості провадження в

адміністративному судочинстві, де поряд з вимогами публічно-правового характеру можуть бути висунуті вимоги щодо стягнення з відповідача коштів на відшкодування заподіяної шкоди (ст. 162 КАС України), не виключено, що для забезпечення такого позову можуть бути застосовані заходи, передбачені ст. 152 ЦПК України.

Таким чином, **забезпечення позову** – це вжиття судом (суддею) за клопотанням позивача або з власної ініціативи суду, в провадженні якого знаходиться справа, заходів охорони матеріально-правових інтересів позивача з метою гарантування реального виконання позитивно прийнятого рішення суду.

Клопотання про забезпечення адміністративного позову розглядається в досить стислий строк – не пізніше наступного дня після його одержання і у разі його обґрунтованості вирішується ухвалою негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі. В такий самий строк розглядається і клопотання відповідача або іншої особи, яка бере участь у справі, про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або скасування заходів забезпечення адміністративного позову. Таке клопотання у разі обґрунтованості та терміновості вирішується ухвалою негайно без повідомлення позивача та інших осіб, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб).

Зі змісту ч. 1 та 2 ст. 118 КАС України можна зробити висновок, що клопотання про забезпечення адміністративного позову, заміну одного способу забезпечення іншим або скасування заходів забезпечення здійснюється терміново без проведення судового засідання, а тому не повідомляються сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Їм лише надсилаються ухвали суду, виконання яких є негайним у порядку, встановленому законом для виконання судових рішень (ст. 14, 256 КАСУ).

У п. 18 постанови від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» Пленум ВАС України вказав, що за змістом ст. 118 КАС України ухвала з питань забезпечення позову (про забезпечення адміністративного позову, про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову та про відмову в забезпеченні позову) може бути оскаржена.

Відповідно до ч. 2 ст. 211 КАС України ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі.

Оскільки ухвала про забезпечення позову або про його скасування не перешкоджає подальшому провадженню у справі, то ця ухвала в касаційному порядку оскаржена бути не може.

Разом із цим судам слід мати на увазі, що касаційному оскарженню підлягають ухвали апеляційного суду про повернення апеляційної скарги, залишення її без розгляду, про відмову у відкритті апеляційного провадження у справах щодо перегляду в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції з питань забезпечення позову, оскільки такі ухвали перешкоджають перегляду в апеляційному порядку ухвал про забезпечення позову.

Розгляд зазначених клопотань у судовому засіданні вирішується з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Проте неприбуття їх, якщо були належним чином повідомлені, не перешкоджає розглядові таких питань.

Питання про забезпечення адміністративного позову, про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову, крім випадків, встановлених частинами першою і другою цієї

статті, вирішується в судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розглядові таких питань.

Якщо у задоволенні вимог позивачеві буде відмовлено, вжиті заходи забезпечення адміністративного позову зберігаються до набрання постановою суду законної сили. Проте суд може одночасно з прийняттям постанови або після цього постановити ухвалу про скасування заходів забезпечення адміністративного позову або заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим (ч. 4 ст. 118 КАСУ).

Виконання ухвал з питань забезпечення адміністративного позову здійснюється негайно. Виконання ухвал про заборону вчиняти певні дії виконуються в порядку, встановленому законом для виконання судових рішень (ч. 4 ст. 118 КАСУ).

Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена, однак оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Питання про зупинення дії оскаржуваного рішення неоднаково вирішується у різних країнах. Акт з питань загального адміністративного права Нідерландів надає право голові суду вжити попередні засоби судового захисту, у тому числі заборонити виконання рішення за клопотанням сторони. Підстави для вжиття таких засобів Актом суворо не регламентовані.

У Німеччині суд, що розглядає справу, за заявою сторони своїм тимчасовим розпорядженням може зупинити виконання рішення повністю чи в частині, якщо воно стосується стягнення податків, містить невідкладні розпорядження службовців виконавчих органів поліції та в інших передбачених законом випадках. Особливістю в Німеччині є те, що в усіх інших випадках позов про визнання адміністративного акта недійсним має



відкладальну дію, тобто подання позову автоматично зупиняє виконання адміністративного акта.

У Франції, Австрії та в Нідерландах закон не передбачає відкладальної дії звернення до суду. Оскарження будь-якого адміністративного рішення не перешкоджає його виконанню. Це правило спрямоване на те, щоб забезпечити неухильне виконання адміністративних рішень, щоб запобігти перешкодам в управлінській діяльності внаслідок процесуальних дій. У Франції зупинення дії адміністративного рішення судом можливе за клопотанням позивача і за умови, що від виконання рішення можуть настати серйозні негативні наслідки, або якщо шкода від нього може бути суттєвою чи навіть непоправною.

В Австрії Адміністративна судова палата може також за заявою скаржника зупинити дію акта, якщо це не буде порушувати важливі публічні інтереси і якщо виникає переконаність у тому, що виконання акта може мати для скаржника непомірні негативні наслідки. Отже, питання про зупинення дії оскаржуваного правового акта віднесено на розсуд суду.

### **11.5 Судові рішення за наслідками підготовчого провадження**

Згідно зі ст. 119 КАС України особи, які беруть участь у справі, під час підготовчого провадження можуть знайомитися з матеріалами адміністративної справи, робити з них виписки та копії.

Особи, які беруть участь у справі, під час підготовчого провадження можуть за власний рахунок замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Суд може постановити ухвалу про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб у судовому засіданні. Викликати сторону чи третю особу для особистих пояснень можна і тоді, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники (ст. 120 КАСУ). За наслідками підготовчого провадження суд у порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) зупинення провадження у справі; 3) закриття провадження у справі; 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

В ухвалі про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду зазначається, які підготовчі дії проведені, і встановлюються дата, час та місце розгляду справи (ч. 2 ст. 121 КАСУ).

Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, які беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день (ч. 3 ст. 121 КАСУ). Якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов, суд може прийняти постанову про задоволення адміністративного позову (ч. 4 ст. 121 КАСУ).

Якщо в ході підготовчого провадження суд встановить, що провадження у справі відкрито за позовною заявою, поданою з пропуском встановленого законом строку звернення до адміністративного суду, або викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, позовна заява залишається без розгляду (ч. 5 ст. 121 КАСУ).

Таким чином, **підготовка справи до судового розгляду** являє собою сукупність процесуальних дій суду (судді), спрямованих на забезпечення всебічного та

об'єктивного розгляду і правильного вирішення справи в судовому засіданні. Підготовче провадження є обов'язковою стадією розгляду адміністративної справи, здійснення якого тягне за собою певні правові наслідки, які набувають форми однієї із зазначених у ст. 121 КАС України ухвал.

### **Контрольні питання**

Яка мета підготовки справи до судового розгляду?

У якому складі проводиться попереднє судове засідання?

Назвіть порядок визнання відповідачем позову.

Що таке медіація? Чи введений цей інститут у національну юридичну практику України?

Дайте визначення забезпечення адміністративного позову.

Назвіть підстави забезпечення адміністративного позову.

Які рішення може прийняти суд за наслідками підготовчого провадження?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд. : О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Про затвердження Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах : наказ Державної судової адміністрації України від 05.12.2006 № 155 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 434.

Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : ЦУЛ, 2011. – 704 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Тимченко Г. П. Теоретичні проблеми та практика реалізації принципів судочинства в Україні : монографія / Г. П. Тимченко. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2010. – 336 с.

Котенко В. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів сторін на стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі / В. Котенко // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2008. – № 79. – С. 53–55.

Оніщенко О. Питання забезпечення позову в господарському та адміністративному процесі / О. Оніщенко // Юридичний радник. – 2006. – № 3. – С. 20–24.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів / О. В. Белінська // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1 (5) – С. 158–173.

Кондратенко В. М. Місце принципів гласності та відкритості в судовому адміністративному процесі за підготовчого та письмового проваджень / В. М. Кондратенко, О. М. Капля // Митна справа. – 2011. – № 6 (78). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 201–205.

Медіація в цивільних, сімейних та господарських спорах України: сьогодення та майбутнє / реком. А. Залара, експерта

Ради Європи. – К. : [б. в.], 2007. – 167 с.

Михальський Ю. Інститут медіації в Україні та за кордоном // Юридична газета. – 2011. – 1 лютого.

Ткач Г. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві / Г. Ткач // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 53. – С. 163–170.

### Тестові завдання

**Протягом якого строку має бути проведене попереднє судове засідання в адміністративному судочинстві?**

- протягом 5-денного строку;
- протягом розумного строку;
- протягом 10-денного строку;
- протягом тижневого строку;
- протягом 6-денного строку.

**У якому складі суду проводиться попереднє судове засідання:**

- колегіально у складі трьох суддів;
- колегіально у складі двох суддів;
- суддею одноособово;
- секретарем судового засідання;
- процесуальним законом не передбачено.

**Про відмову позивача від адміністративного позову в цілому суд постановляє:**

- постанову;
- пропозицію;
- ухвалу;
- наказ;
- висновок.

**Які питання вирішуються судом на етапі відкриття провадження у справі?**

- питання щодо уточнення осіб, які беруть участь у справі;
- питання про визнання відповідачем адміністративного позову;
- питання про сторони у процесі;
- питання щодо уточнення осіб, які беруть участь у справі;
- питання щодо залучення до справи третіх осіб.

**На якій стадії адміністративного процесу можливе примирення сторін?**

- під час підготовчого провадження;
- під час судового розгляду в суді першої інстанції;
- у суді апеляційної інстанції;
- у суді касаційної інстанції;
- на усіх перелічених стадіях.

## *Розділ 12*

# **СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПРАВИ**

### **12.1 Поняття і значення стадії судового розгляду адміністративної справи**

Стадія судового розгляду займає центральне місце серед інших стадій судового адміністративного процесу, оскільки саме в цій стадії реалізуються загальні для всього адміністративного судочинства завдання та цілі. Судовий розгляд є тією стадією процесу, в якій найбільш повно дістають вияв усі принципи адміністративного судочинства.

Судовий розгляд є основною стадією адміністративного процесу, що складається із сукупності процесуальних дій суду та інших учасників процесу і спрямована на розгляд і вирішення адміністративного справи по суті судом першої інстанції.

*Судовий розгляд справи як інститут адміністративного процесуального права* України – це система норм, що регулюють суспільні відносин між судом та іншими учасниками адміністративного судочинства щодо розгляду і розв'язання адміністративних справ по суті, які виникають із публічно-правових відносин. Судовий розгляд як інститут права разом з іншими правовими інститутами адміністративного судочинства та адміністративних проваджень утворюють окрему галузь права – адміністративне процесуальне право України.

*Судовий розгляд як стадія адміністративного процесу* – це послідовність вчинення процесуальних дій

судом та іншими учасниками адміністративного судочинства щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень чи їх посадових осіб.

На стадії судового розгляду досліджуються докази, з'ясовуються фактичні обставини справи, заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, здійснюється допит свідків, заслуховуються пояснення експертів, спеціалістів, вирішуються клопотання осіб, які беруть участь у справі тощо. Здійснення цих дій характеризує стадію судового розгляду як основну стадію, оскільки в ній найбільш рельєфно відбиваються завдання адміністративного судочинства. Саме на цій стадії найбільш повно реалізуються принципи адміністративного судочинства: верховенства права; законності; змагальності сторін; офіційного з'ясування обставин; гласності та відкритості процесу.

Незалежно від того, яке буде прийнято рішення – закриття справи провадженням, зупинення та поновлення провадження у справі; задоволення адміністративного позову повністю або частково, зобов'язання відповідача вчинити певні дії – судовий розгляд обов'язково повинен відбутися, а тому він є *обов'язковою стадією адміністративного судочинства*.

*Судовий розгляд справи складається з кількох етапів:*

**1) підготовка та відкриття судового засідання;**  
**2) розгляд справи по суті;** 3) **судові дебати;** 4) **винесення і оголошення судового рішення.**

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.

Безперечно у адміністративному судочинстві головне та вирішальне значення має стадія судового розгляду



адміністративних справ, а підготовче провадження є самостійним процесом попереднього дослідження усіх обставин справи. Але все ж таки, в основі правосуддя лежать матеріали і докази, що попередньо зібрані й закріплені на стадії попереднього провадження, яке передує судовому розгляду.

## **12.2 Підготовка та відкриття судового засідання**

Судове засідання проводиться у залі засідань у спеціально обладнаному приміщенні. Окремі процесуальні дії у разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду (ч. 4 ст. 122 КАСУ). Такі дії можуть бути пов'язані з дослідженням доказів, допитом свідків, оглядом доказів на місці (ст.ст. 145, 147 КАСУ) та ін.

Водночас варто звернути увагу на те, що законодавець не передбачає можливості вчинення так званих виїзних судових засідань у справах, що мають широкий громадський інтерес, на підприємства, в установи та заклади. Отже, ідеологічно-виховна функція адміністративного суду здійснюється у приміщенні суду, а не поза його стінами. Законодавець надає адміністративному суду більш вагомого, державно-владного значення як окремої гілки влади.

Ч. 1 ст. 122 КАС України встановлюється, що адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАСУ. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі. В той час, на підготовку справи до судового розгляду (ч. 2 ст. 110 КАСУ) та на попереднє судове засідання (ч. 1 ст. 111 КАСУ) законодавець певного строку не встановлює, а лише

зазначає, що вони мають бути здійснені *протягом розумного строку* (тобто найкоротшого строку розгляду і вирішення адміністративної справи, достатнього для надання своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах).

При провадженні в окремих категоріях справ установлюються більш скорочені строки розгляду цих справ. Наприклад, у справах щодо оскарження нормативно-правових актів (ч. 7 ст. 171 КАСУ) строк розгляду справи встановлюється в один місяць; у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій вирішення справи встановлено у п'ятиденний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 11 ст. 172 КАСУ); у справах щодо уточнення списку виборців – за два дні до дня голосування, а якщо заява надійшла за два дні до голосування, то невідкладно (ч. 4 ст. 174 КАСУ); про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності – вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 180 КАСУ); у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця – десять днів після відкриття справи (ч. 5 ст. 181 КАСУ); у справах про обмеження права на мирні зібрання – три дні після відкриття провадження (ч. 4 ст. 182, ч. 3 ст. 183 КАСУ) та ін.

Судовий розгляд справи здійснюється з обов'язковим викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження, тобто коло осіб визначається на стадії підготовки справи до судового розгляду. Але особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі особи, які беруть участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами. Так, участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється *в порядку письмового провадження*.

*Письмове провадження* – це нова інституція. Законодавець визначає **письмове провадження** як розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених КАС України (п. 10 ч. 1 ст. 3 КАСУ).

У цьому зв'язку уявляється, що провадження відбувається *за наступною процедурою*: 1) про письмове провадження суд постановляє ухвалу; 2) розгляд справи і ухвалення рішення відбувається за загальними правилами і повинні відповідати вимогам, передбаченим ст.ст. 159–160 КАС України; 3) справа розглядається за наявними в ній матеріалами; 4) фіксування судового засідання здійснюється технічними засобами та веденням журналу судового засідання; 5) викладення позиції відсутньої особи, яка бере участь у справі, здійснюється в письмових поясненнях.

Відповідно до ст. 122-1 (доповнено КАСУ 04.07.2012) судове засідання може відбуватися в режимі відеоконференції. 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 обов'язковому порядку зазначається суд, в якому необхідно забезпечити її проведення. Таке клопотання може бути подано не пізніше як за сім днів до дня проведення судового засідання, в якому відбуватиметься така участь.

Питання про участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції вирішується судом за наявності відповідного клопотання або за власною ініціативою не пізніше як за п'ять днів до дня проведення такого судового засідання. Ухвала суду, прийнята за наслідками вирішення цього питання, оскарженню не підлягає.

Ухвала про участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції має містити: 1) найменування

суду, якому доручається забезпечити проведення відеоконференції; 2) ім'я (найменування) особи, яка братиме участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, та її процесуальний статус; 3) дату і час проведення судового засідання.

Копія ухвали про участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції негайно надсилається до суду, який зобов'язаний організувати її виконання, та особі, яка братиме участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. З метою своєчасного забезпечення проведення відеоконференції копія ухвали також може бути надіслана за допомогою кур'єра, факсу або електронної пошти.

Використовувані в судовому засіданні технічні засоби і технології мають забезпечувати належну якість зображення та звуку. Учасникам судового процесу має бути забезпечена можливість чути та бачити хід судового засідання, ставити запитання і отримувати відповіді, реалізовувати інші надані їм процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки, передбачені цим Кодексом.

Хід і результати процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції, фіксуються судом, який розглядає адміністративну справу, за допомогою технічних засобів відеозапису. Носій відеозапису відеоконференції є додатком до журналу судового засідання і після закінчення судового засідання приєднується до матеріалів справи.

У разі виникнення технічних проблем, що унеможливають участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції, за наявності ухвали суду про таку участь, суд відкладає розгляд справи, крім випадків, коли відповідно до цього Кодексу судове засідання може відбутися без участі такої особи.

У разі якщо особа, яка подала клопотання про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, з'явилася до зали судового засідання, така особа бере участь у судовому засіданні в загальному порядку.

Участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції згідно з правилами цієї статті може відбуватися під час розгляду справ у судах першої, апеляційної, касаційної інстанцій та перегляду справ Верховним Судом України.

Відповідно до ст. 123 КАС України при розгляді справи судом першої інстанції **головуючим у судовому засіданні** є суддя, який здійснював підготовче провадження.

Головуючий у судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи.

Головуючий у судовому засіданні вживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку.

**Відкриття судового засідання** переслідує встановлення можливості розгляду справи в даному судовому засіданні, у складі даного суду, при наявних учасниках процесу та наявних доказах. Підготовка та відкриття судового засідання реалізуються шляхом послідовного здійснення процесуальних дій:

1) головуєчий відкриває судове засідання та оголошує, яка справа розглядається, хто позивач, відповідач та заінтересована особа і пропонує їм займати встановлені для них місця (ст. 124 КАСУ);

2) секретар судового засідання доповідає судові про явку учасників процесу та причини їх неприбуття, а також встановлюються особи і перевіряються повноваження посадових осіб та процесуальних представників;

3) перевіряється можливість даного суду розглядати конкретну адміністративну справу щодо відводу

(самовідводу) судді, секретаря та повторної участі судді у розгляді адміністративної справи (статті 27–29 КАСУ);

4) перевіряється можливість розглядати конкретну справу за наявності даних доказів (гл. 6 КАСУ);

5) головуючий роз'яснює перекладачеві, експертові, спеціалістові та особам, які беруть участь у справі, їхні права та обов'язки (ст.ст. 125, 130–132, 134 КАСУ), а перекладача та експерта приводить до присяги і попереджає їх про кримінальну відповідальність (ст. 385 ККУ) за завідомо неправильний переклад, чи завідомо неправильний висновок або ухиляння від виконання покладених на них обов'язків;

6) секретар судового засідання повідомляє про здійснення певного фіксування судового засідання, а також про умови фіксування судового засідання (ст. 126 КАСУ);

7) із зали судового засідання видаляються свідки;

8) особи, присутні у залі судового засідання, при вході до нього суду та виході суду зобов'язані встати.

Особи, які беруть участь у справі, дають показання, відповідають на запитання та задають запитання стоячи і лише після надання їм слова головуючим у судовому засіданні. Постанову суду особи заслуховують стоячи, звертаються до судді «Ваша честь». Документи та інші матеріали передаються головуючому в судовому засіданні через судового розпорядника.

Учасники адміністративного процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження головуючого, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених в суді правил. За неповагу до суду винні особи притягуються до відповідальності, встановленої законом. Питання про притягнення особи до відповідальності за прояву неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення порушення, для чого у судовому засіданні із розгляду адміністративної справи оголошується перерва.

Це певною мірою виховує повагу до суду, який здійснює правосуддя іменем України (ст. 134 КАСУ).

### **12.3 Судовий розгляд справи по суті**

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

При розгляді справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуючий у судовому засіданні доповідає про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена в письмових поясненнях (ст. 135 КАСУ).

Позивач може відмовитися від адміністративного позову, а відповідач – визнати адміністративний позов протягом всього часу судового розгляду, зробивши усну заяву. Якщо відмову від адміністративного позову чи визнання адміністративного позову викладено в адресованій суду письмовій заяві, ця заява приєднується до справи.

Сторони можуть примиритися протягом всього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення.

Судове рішення у зв'язку з відмовою від адміністративного позову, визнанням адміністративного позову чи примиренням сторін ухвалюється за правилами, встановленими ст.ст. 112, 113 КАС України (ст. 136 КАСУ).

Позивач може протягом всього часу судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог, подавши письмову заяву, яка приєднується до справи. До

початку судового розгляду справи по суті позивач може змінити підставу або предмет адміністративного позову, подавши письмову заяву, яка приєднується до справи. Заява про зміну позовних вимог повинна відповідати вимогам, які встановлені цим Кодексом для позовних заяв. У разі невідповідності такої заяви вимогам ст. 106 КАС України У суд своєю ухвалою повертає її позивачу. Ухвала суду, прийнята за результатами розгляду питання про прийняття заяви про зміну позовних вимог, окремо не оскаржується.

Суд за клопотанням відповідача оголошує перерву в судовому засіданні та надає відповідачу строк, достатній для його підготовки до справи у зв'язку зі зміною позивачем позовних вимог (ст. 137 КАСУ).

**Судовий розгляд справи** по суті характеризується з'ясуванням фактичних обставин справи шляхом дослідження засобів доказування, наявності чи відсутності юридичних фактів, що складають предмет доказування сторін.

**Предметом доказування** є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущеного строку для звернення до суду та ін.) та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі. Для встановлення цих обставин у судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показань свідків, досліджуються письмові та речові докази, у тому числі носії інформації із записаною на них інформацією, висновки експертів (ст. 138 КАСУ).

Судовий розгляд справи по суті теж передбачає послідовне здійснення комплексу процесуальних дій:

1) головуєчий в судовому засіданні (суддя-доповідач) доповідає про зміст позовних вимог та визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження;

2) після доповіді головуєчий у судовому засіданні з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи



визнає його відповідач та чи бажають сторони примиритися (ст. 135 КАСУ);

3) у разі розгляду справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуєчий у судовому засіданні доповідає також про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена у письмових поясненнях (ч.2 ст.135 КАСУ);

4) у разі відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову або примирення сторін під час судового розгляду, суд постановляє відповідні ухвали чи приймає відповідні постанови (ст. 136 КАСУ);

5) якщо позивач, подавши письмову заяву, змінює позовні вимоги, суд за клопотанням відповідача оголошує перерву в судовому засіданні та надає відповідачу строк для підготовки до справи у зв'язку зі зміною позовних вимог (ст. 137 КАСУ);

б) заслуховування пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст.139 КАСУ). Після доповіді у справі суд заслуховує *пояснення позивача та третьої особи*, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору і бере участь на стороні позивача, пояснення відповідача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору і бере участь на стороні відповідача, а також пояснення третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

Якщо поряд зі стороною, третьою особою у справі беруть участь їхні представники, суд після пояснень сторони, третьої особи заслуховує пояснення їхніх представників, а за їхнім клопотанням пояснення може давати тільки представник. Якщо в справі заявлено кілька позовних вимог, суд може зобов'язати сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, дати окремо пояснення щодо кожної з них. Якщо сторони та інші особи, які беруть участь у справі, висловлюються нечітко або з їхніх слів не можна дійти висновку про те, чи визнають вони обставини, чи заперечують проти них, суд

може зажадати від цих осіб конкретної відповіді – «так» чи «ні».

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, задають питання один одному у порядку, встановленому головуючим.

Якщо у справі є письмові пояснення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, головуючий оголошує зміст цих пояснень. Суд може встановити *регламент* надання пояснень, який визначає їх тривалість.

7) встановлення порядку дослідження доказів (ст.ст. 140–149 КАСУ): допиту свідків; допиту малолітніх і неповнолітніх свідків; письмових доказів; змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов; речових доказів; звуко- і відеозаписів; огляд доказів на місці; дослідження висновку експерта; консультації та роз'яснення спеціаліста;

Відповідно до ст. 141 КАС України кожний **свідок допитується** окремо. Свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати у залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник вживає заходів, щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, яких суд не допитав.

Перед допитом свідка головуючий у судовому засіданні встановлює його особу, вік, рід занять, місце проживання, відношення до справи і стосунки зі сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, роз'яснює його права та обов'язки, встановлені ст. 65 цього Кодексу, з'ясовує, чи не відмовляється він з підстав, встановлених законом, від 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, головуючий у судовому засіданні приводить його до такої присяги: «Я, (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю говорити правду, нічого не приховуючи і не спотворюючи». Присяга проголошується свідком усно, після чого він підписує текст присяги. Підписаний

свідком текст присяги та розписка приєднуються до справи.

Допит свідка починається з пропозиції головуючого в судовому засіданні розповісти все, що йому відомо у цій справі, після чого першою йому задає питання особа, за клопотанням якої викликано свідка, а потім інші особи, які беруть участь у справі.

Свідок, даючи показання, може користуватися записами, якщо його показання пов'язані з будь-якими обчисленнями та іншими даними, які важко зберегти в пам'яті. Після допиту ці записи показуються суду та особам, які беруть участь у справі, і можуть бути приєднані до справи за ухвалою суду.

Головуючий у судовому засіданні та інші судді можуть задавати свідкові питання в будь-який час його допиту.

Допитаний свідок залишається у залі судового засідання до закінчення розгляду справи. Суд може дозволити такому свідку залишити залу судового засідання до закінчення розгляду справи.

Свідок може бути допитаний повторно в тому самому або наступному судовому засіданні за його клопотанням, за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Під час дослідження інших доказів свідкам можуть задавати питання сторони, інші особи, які беруть участь у справі, а також суд.

Суд може призначити одночасний допит двох чи більше свідків для з'ясування причин розбіжності в їхніх показаннях.

Показання свідків, зібраних за судовими дорученнями в порядку забезпечення доказів під час допиту їх за місцем проживання, при відкладенні розгляду справи або надані ними у судовому засіданні, в якому було прийнято скасоване рішення, повинні бути відтворені і досліджені в судовому засіданні, в якому постановлено рішення, якщо участь цих свідків у новому судовому засіданні виявилась неможливою. Особи, які беруть участь у справі, мають право висловити своє

ставлення до цих показань і дати щодо них свої пояснення.

Порядок допиту малолітніх і неповнолітніх свідків встановлений ст. 142 КАС України. Їх допит малолітніх свідків і, за розсудом суду, неповнолітніх свідків проводиться в присутності педагога або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі. Свідкам, які не досягли шістнадцятирічного віку, головуєчий роз'яснює обов'язок про необхідність дати правдиві показання, не попереджуючи про відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання, і не приводить їх до присяги.

Особи, зазначені в частині першій цієї статті, можуть з дозволу суду задавати свідкові питання, а також висловлювати свою думку стосовно особи свідка, змісту його показань. У виняткових випадках, коли це необхідно 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 видалена та чи інша особа, яка бере участь у справі. Після повернення цієї особи до зали судового засідання головуєчий повідомляє її про показання цього свідка і надає можливість задати йому питання.

**Дослідження письмових доказів** відбувається за ст. 143 КАС України. Письмові докази, у тому числі протоколи їх огляду, складені за судовим дорученням або в порядку забезпечення доказів, оголошуються в судовому засіданні та пред'являються для ознайомлення особам, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – також свідкам, експертам, спеціалістам чи перекладачам.

Особи, які беруть участь у справі, можуть задавати питання свідкам, експертам, спеціалістам з приводу письмових доказів. Якщо доданий до справи або наданий суду особою, яка бере участь у справі, для ознайомлення документ викликає сумнів у його достовірності або є фальшивим, особа, яка бере участь у справі, може просити суд виключити його з числа доказів і вирішувати справу на

підставі інших доказів або вимагати проведення експертизи.

Дослідження змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції встановлено ст.144 КАС України. Зміст особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції фізичних осіб може бути оголошений і досліджений у відкритому судовому засіданні тільки за згодою осіб, визначених Цивільним кодексом України.

**Дослідження речових доказів** – ст.145 КАС України. Речові докази оглядаються судом, а також подаються для ознайомлення особам, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – також експертам, спеціалістам і свідкам. Особи, яким подані для ознайомлення речові докази, можуть звернути увагу суду на ті чи інші обставини, пов'язані з доказом та його оглядом.

Протоколи огляду речових доказів, складені в порядку забезпечення доказів, виконання судового доручення або за результатами огляду доказів на місці, оголошуються в судовому засіданні. Особи, які беруть участь у справі, можуть дати свої пояснення з приводу цих протоколів.

Особи, які беруть участь у справі, можуть задавати питання з приводу речових доказів експертам, спеціалістам, свідкам, які їх оглядали.

**Зберігання речових доказів** встановлене ст. 145-1 КАС України. Речові докази до набрання судовим рішенням законної сили зберігаються у справі або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду.

Речові докази, що не можуть бути доставлені до суду, зберігаються за їх місцезнаходженням за ухвалою суду. При цьому вони мають бути докладно описані та опечатані, а в разі необхідності – сфотографовані.

Суд вживає заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані.

Ст.146 встановлює **порядок дослідження звуко- і відеозаписів**. Відтворення звукозапису і демонстрація

відеозапису проводяться в залі судового засідання або в іншому спеціально обладнаному для цього приміщенні з відображенням у журналі судового засідання основних технічних характеристик обладнання та носіїв інформації і зазначенням часу відтворення (демонстрації). Після цього суд заслуховує пояснення осіб, які беруть участь у справі.

У разі необхідності відтворення звукозапису і демонстрація відеозапису можуть бути повторені повністю або у певній частині. З метою з'ясування відомостей, що містяться у звуко- і відеозаписах, судом може бути залучено спеціаліста або призначено експертизу. Заяву про фальшивість звуко- і відеозаписів суд розглядає в порядку, встановленому для розгляду заяв про фальшивість письмових доказів.

Під час дослідження звуко- чи відеозапису особистого характеру застосовуються правила цього Кодексу щодо дослідження змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції.

**Огляд доказів на місці** – ст. 147 КАС України. Письмові та речові докази, які не можна доставити до суду, оглядаються за їхнім місцезнаходженням. Про проведення огляду доказів на місці суд постановляє ухвалу. Огляд доказів на місці проводиться судом з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – з викликом експертів, спеціалістів, перекладачів і свідків. При огляді доказів на місці складається протокол у порядку, встановленому ст. 45, 46 КАС України.

Стаття 148 – **висновок експерта** оголошується в судовому засіданні. Для роз'яснення і доповнення висновку експерта особи, які беруть участь у справі, а також суд можуть задати експерту питання. Першими задають питання експертові особа, за заявою якої призначено експертизу, та її представник, а потім інші особи, які беруть участь у справі. Якщо експертизу призначено за клопотанням обох сторін, першими задають питання експертові позивач і його представник.

Головуючий у судовому засіданні та інші судді можуть задавати експертіві питання в будь-який час дослідження висновку експерта. Викладені письмово і підписані пояснення експерта приєднуються до справи.

**Консультації та роз'яснення спеціаліста** – ст. 149 КАС України. Під час дослідження доказів суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями спеціаліста. Спеціалісту можуть бути задані питання щодо суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень. Першими задають питання особа, за клопотанням якої залучено спеціаліста, та її представник, а потім інші особи, які беруть участь у справі. Якщо спеціаліста залучено за клопотанням обох сторін, першими задають питання спеціалісту позивач і його представник. Головуючий у судовому засіданні та інші судді можуть задавати спеціалістові питання в будь-який час дослідження доказів. Викладені письмово і підписані спеціалістом роз'яснення приєднуються до справи.

8) вирішення, в окремих випадках, питання щодо відкладення розгляду справи або оголошення перерви в її розгляді (ст. 150 КАСУ). Суд відкладає розгляд справи у випадках, встановлених КАС України, а також у разі неможливості розгляду справи у зв'язку з необхідністю заміни судді (в результаті задоволення заяви про відвід чи з інших причин) або залучення до участі у справі інших осіб.

Суд оголошує перерву у зв'язку з необхідністю одержання нових доказів або в інших необхідних випадках. Тривалість перерви встановлюється судом залежно від обставин розгляду справи.

Суд, відкладаючи розгляд справи або оголошуючи перерву в її розгляді, встановлює дату і час нового судового засідання, про що повідомляє під розписку осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, які були присутніми в судовому засіданні. Особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, які не прибули або яких суд вперше залучає до участі в

адміністративному процесі, викликаються в судове засідання повістками.

У разі відкладення розгляду справи суд повинен допитати свідків, які прибули. Тільки у виняткових випадках за ухвалою суду свідки не допитуються і викликаються знову.

Якщо розгляд справи було відкладено, новий її розгляд починається спочатку. Якщо сторони не наполягають на повторенні наданих раніше пояснень осіб, які беруть участь у справі, якщо склад суду не змінився і до участі в справі не було залучено третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, суд продовжує провадження у справі зі стадії, на якій розгляд справи було відкладено.

Якщо в розгляді справи було оголошено перерву, провадження у справі після її закінчення продовжується зі стадії, на якій воно було перервано.

9) винесення ухвали про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і перехід до судових дебатів (ст. 151 КАСУ – «Закінчення з'ясування обставин та перевірки їх доказами»). Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість дати додаткові пояснення чи надати додаткові докази.

У зв'язку з додатковими поясненнями осіб, які беруть участь у справі, суд може задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам.

Вислухавши додаткові пояснення і дослідивши додаткові докази, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів.

**Судові дебати** – це частина судового розгляду, яка складається з промов осіб, що беруть участь у справі. Доводячи свою точку зору, особи, які беруть участь у справі, повинні посилатися лише на ті обставини і докази, які досліджені у судовому засіданні. Судові дебати теж передбачають певний порядок вчинення процесуальних дій



з додержанням принципу рівних можливостей сторін. Ст. 152 КАС України установлена черговість висловлення підсумкових висновків.

*Першим у дебатах* надається слово позивачеві, його представнику та третій особі на стороні позивача, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, представнику третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору.

*Другим у дебатах* надається слово відповідачеві, його представнику та третій особі на стороні відповідача, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, представнику третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, їх представники виступають *після сторін* у справі. Разом із тим, законодавець не установлює обов'язковості участі у дебатах сторін чи третіх осіб. За їх клопотанням у дебатах можуть виступати лише їх представники.

Тривалість дебатів не обмежується певним чином, але якщо промовець оговорює обставини, що не стосуються справи, виходить за межі справи, головуючий в судовому засіданні може зупинити промовця, запропонувати обговорення тих обставин, що стосуються безпосередньо адміністративної справи. Після закінчення судових дебатів із дозволу суду промовці можуть обмінятися репліками.

У разі виникнення під час судових дебатів необхідності з'ясування нових обставин, що мають значення для справи або дослідження нових доказів, суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. В такому випадку суд повертається до етапу судового розгляду справи по суті. А дебати тимчасово припиняються до з'ясування нових обставин.

Після закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами судові дебати поновлюються і провадяться у загальному порядку.

## **12.4 Винесення і оголошення судового рішення**

Висновки адміністративного суду на кожній стадії адміністративного судочинства набувають певної процесуально-правової форми судового акта. Адміністративно-процесуальне законодавство надає узагальнюючу назву таким актам – судові рішення.

Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови. Судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали. Залежно від кола питань, які вирішує суд чи суддя, судові рішення поділяються на постанови та ухвали. Постановою є рішенням суду, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову, а ухвала – рішенням, яким вирішуються окремі питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші окремі процесуальні питання.

Досліджуючи поняття «судове рішення» та розкриваючи його зміст, варто звернути увагу на те, що воно характеризується як юридичний факт, визначений в чинному законодавстві як документ, який виноситься судом на підставі доказів по справі, яким вирішується спір по суті.

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. Якщо при постановленні рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про *поновлення судового розгляду справи*. У цьому

випадку розгляд справи відбувається лише в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки (ст. 153 КАСУ).

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

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 (ст. 154 КАСУ).

Залежно від результатів судового розгляду суд відкриває судові дебати з приводу додатково досліджених обставин і виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Однак, якщо проведення необхідних процесуальних дій у цьому судовому засіданні виявилось неможливим, суд постановляє ухвалу про відкладення розгляду справи чи оголошення перерви в її розгляді за правилами ст. 150 КАС України. Рішення постановляється з додержанням таємниці нарадчої кімнати – приміщення спеціально призначеного для ухвалення судових рішень. Таємниця нарадчої кімнати забезпечується установленням законодавцем низки заборон відповідно до ст. 154 КАС України: 1) забороняється будь-кому під час ухвалення судового рішення перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу; 2) забороняється суддям розглядати інші судові справи під час перебування в нарадчій кімнаті; 3) забороняється суддям розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

Рішення постановляється більшістю голосів суддів, які входять до складу суду в даній справі, а при одноособовому розгляді справи – суддею, який розглядав справу. Суд оголошує орієнтовний час проголошення

рішення. Рішення викладається в письмовій формі за змістом, встановленим ст.ст. 163 та 165 КАС України, та оголошується прилюдно в залі судового засідання. Вислуховують рішення стоячи на знак поваги до авторитету суду та його рішення, яке постановляється іменем України.

Судове рішення як процесуальний акт-документ фіксує висновок суду як акта судової влади, у якому закріплюється завершення процесу застосування судом норм матеріального і процесуального права при розгляді та вирішенні правових спорів.

Отже, у процесуальному аспекті судове рішення є актом виконання судом зобов'язань, які він має перед особами, що беруть участь у вирішенні спору та одночасно є юридичним фактом, який за загальним правилом завершує провадження в суді першої інстанції. Варто зазначити, що судове рішення, яке вступило в законну силу, виступає підставою для відкриття виконавчого провадження.

### **Контрольні питання**

Назвіть етапи судового розгляду справи в адміністративному суді.

Охарактеризуйте судовий розгляд справи як інститут адміністративного процесуального права України.

Дайте характеристику судового розгляду справи як стадії адміністративного процесу.

Протягом якого строку повинна бути розглянута і вирішена адміністративна справа?

У яких випадках в адміністративному судочинстві справа розглядається в порядку письмового провадження?

За якою процедурою відбувається адміністративне провадження?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд. : О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчук, І. О. Хар. – 2-ге вид., стер. – К. : Алерта ; КНТ, 2009. – 787 с.

Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посібник : Рекомендовано МОН України / за ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : КНТ, 2009. – 248 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

### **Додаткові нормативно-правові акти і література**

Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.

Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2003. – 272 с.

Тимченко Г. П. Теоретичні проблеми та практика реалізації принципів судочинства в Україні : монографія / Г. П. Тимченко. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2010. – 336 с.

### **Тестові завдання**

**Протягом якого строку має бути розглянута і вирішена адміністративна справа?**

- розумного;
- тижневого з дня відкриття провадження у справі;
- не менше місяця з дня відкриття провадження у справі;
- не більше 20-ти днів з дня відкриття провадження у справі;
- процесуальним законом не встановлено.

**Який строк розгляду справи встановлюється щодо оскарження нормативно-правових актів?**

- один місяць;
- один тиждень;
- два тижні;
- два місяці;
- десять днів.

**Протягом якого строку вирішуються справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця?**

- у п'ятиденний строк після відкриття провадження у справі;
- протягом семи днів після відкриття провадження у справі;
- протягом двох тижнів після відкриття провадження у справі;

протягом десяти днів після відкриття провадження у справі;

невідкладно.

**У якому випадку суд залишає позовну заяву без розгляду?**

у разі неприбуття в судові засідання без поважних причин представника позивача;

у разі повторного неприбуття належним чином повідомленого позивача;

у разі неприбуття в судові засідання без поважних причин представника відповідача;

у разі неприбуття в судові засідання без поважних причин належним чином повідомленої третьої особи;

немає правильної відповіді.

**На який строк може бути відкладено складення постанови суду у повному обсязі?**

не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи;

не більш як два дні з дня закінчення розгляду справи;

постанови суду повинна бути складена у повному обсязі негайно;

не більш як три дні з дня закінчення розгляду справи;

не більш як сім днів з дня закінчення розгляду справи.

## *Розділ 13*

# **СУДОВІ РІШЕННЯ СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ**

### **13.1 Поняття, ознаки і види судових рішень в адміністративних справах**

Результатом здійснення правосуддя, тобто наслідком встановлених у справі обставин, є ухвалений відповідно до норм матеріального та процесуального права акт – судове рішення. Судове рішення є найважливішим актом правосуддя, покликаним забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини, правопорядку та здійснення проголошеного Конституцією принципу верховенства права. У законодавстві термін «судове рішення» не визначений. **Судове рішення** – це правовий (правозастосовний) персоніфікований акт, прийнятий судом на основі нормативно-правового акта, який має разовий характер та є обов'язковим до виконання.

У науковій літературі існують різні точки зору щодо визначення поняття судового рішення, що свідчить про складність та багатоаспектність даного питання. Враховуючи складність даної проблеми, спробуємо охарактеризувати судове рішення в адміністративному судочинстві, зокрема його поняття та значення, а також виявити основні проблеми, які виникають у зв'язку з цим, і способи їх вирішення.

Судове рішення – це постанова суду з приводу об'єкта процесу, тобто, по суті, спору між сторонами про право цивільне. Отже, судовим рішенням вирішується



спір про право; це постанова суду першої інстанції, якою вирішується матеріально-правовий спір і дається тим самим відповідь на звернення до суду про захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу; постанова суду, в якій дається відповідь на позовні вимоги й визначаються права та обов'язки сторін, що виникають зі спірних правовідносин; це постанова суду першої інстанції, у якій виявляється владна воля суду стосовно заявлених вимог і заперечень із приводу захисту прав та інтересів сторін; це постанова суду, якою вирішується по суті матеріально-правовий спір, що є об'єктом процесу, з метою завершального встановлення й захисту прав та інтересів суб'єктів цього спору, в повній відповідності до справжніх обставин справи та законів.

*Узагальнивши усі вищенаведені визначення поняття судового рішення, під рішенням треба розуміти **найважливіший акт правосуддя, у якому суд, керуючись законом, від імені держави і на підставі встановлених у судовому засіданні фактів, вирішує справу по суті, дає відповідь на вимогу позивача та заперечення відповідача, вирішує питання про охорону та захист інтересів громадян і юридичних осіб.***

**Сутність судового рішення** полягає в тому, що воно є актом правосуддя, який захищає права сторін, правопорядок у державі шляхом вирішення правових спорів між сторонами по суті. Суть судового рішення полягає в захисті прав сторін шляхом підтвердження наявності або відсутності правовідносин, взаємних прав та обов'язків сторін і в примусі до відповідної, зазначеної в рішенні поведінки.

Судове рішення, з одного боку, базується на конкретній правовій нормі, і є нічим іншим, як розпорядженням певної поведінки конкретним учасникам спірних правовідносин, а з іншого боку – судове рішення надає право на приведення в дію державного апарату примусу, здатного в необхідних випадках виконати це рішення незалежно від бажання

зобов'язаної особи. Враховуючи викладене, слід сказати, що судове рішення підтверджує наявність або відсутність між сторонами правовідносин, воно є актом застосування норм матеріального та процесуального права, але зазначені риси підкреслюють лише окремі властивості судового рішення, які не дають повного уявлення про його сутність.

**Юридична природа** судового рішення характеризується *сукупністю його основних ознак*. Сутність судового рішення також не може бути зрозуміла поза зв'язком зі змістом, формою та завданнями судової діяльності. Суб'єктом судової влади є суд, який наділений властивими тільки йому повноваженнями. Таким чином, основними моментами, що визначають сутність судового рішення, є природа судової влади і риси, що характеризують правосуддя, як форму реалізації судової влади. У кожній адміністративній справі завдання правосуддя конкретизуються залежно від певної справи й у рішенні – найважливішому акті правосуддя, яким вирішується спір по суті. В судовому рішенні одержують захист права й інтереси сторін та інших осіб, чий спір вирішувався судом. При вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

Судове рішення – *акт здійснення державної влади, що ухвалюється від імені держави*. Суд при відправленні правосуддя здійснює в специфічних формах державну владу. І якщо закон є загальним волевиявленням держави, то судове рішення є волевиявленням її органу. Судове рішення здійснює волю держави стосовно таких фактів і відносин шляхом застосування до них норми права, визнаючи наявність або відсутність правовідносин, змінюючи чи припиняючи їх.

Варто зазначити, що *судове рішення є правозастосовчим актом*. При цьому судове рішення має певні риси: 1) ухвалюється лише судом; 2) має індивідуальний характер та конкретних адресатів; 3) є

юридичним фактом, який спрямований на виникнення, зміну, припинення правовідносин. Ці риси перебувають у прямому зв'язку з нормою права, яку суд застосував судовим рішенням. Однак деякі вчені вважають, що судові рішення створює на базі абстрактних норм права нові, індивідуальні, конкретні правила поведінки для суб'єктів спірних правовідносин.

Певною мірою, рішення суду має властивості, подібні з властивостями норм права. Судове рішення також виражає волю держави, як і норма права, воно є юридично обов'язковим і складає частину механізму правового регулювання. Але якщо припустити, що суд своїм рішенням створює нові, конкретні правила поведінки, то виходить, що рішення суду за своєю силою та змістом, подібне до норм права, оскільки рішенням, як і нормою права, встановлюються правила поведінки. Проте судові рішення діє тільки на підставі юридичних норм. Державно-владне розпорядження, що міститься в рішенні, має індивідуальний характер. Воно не створює особливих правил, придатних для інших випадків. Реалізація правових норм судом являє собою застосування однакового масштабу до різних людей. Тому судові рішення не можуть встановлювати нові правила поведінки, які замінюють чи доповнюють норми права. Створення правил поведінки для суб'єктів відносин, розглянутих судом, не складає завдання судової діяльності, а, отже, й встановлення цих правил не може бути відбите в змісті рішення. Ніякими іншими правилами, крім тих, що закріплені в нормах права, поведінка суб'єктів не регулюється. Саме рішення ні загальних, ні індивідуальних правил поведінки не встановлює. Будь-яка норма права має силу і підлягає виконанню не тому, що є рішення суду, як підстава до виконання запропонованих нормою обов'язків, а навпаки, сила самого рішення зумовлена силою норми права.

Аналіз існуючих точок зору дає можливість сформулювати наступні **ознаки судового рішення**: **по-перше**, основна особливість полягає в тому, що *судовим*

*рішенням адміністративна справа вирішується по суті.* Судове рішення є тим *кінцевим актом правосуддя* в суді першої інстанції, на який спрямована діяльність суду й осіб, які беруть участь у справі. Для ухвалення цього акта своєї діяльності суд приймає надані йому докази, здійснює в судовому засіданні дослідження всіх зібраних доказів: допитує свідків, розглядає письмові докази, досліджує висновок експертизи тощо. Потім із метою ухвалення рішення суд оцінює весь наявний у справі матеріал і, зробивши висновок про існування чи відсутність спірних фактів і правовідносин, на підставі норм права *вирішує спір по суті*. Таким чином, судове рішення є актом, характерним саме для тієї сфери діяльності держави, яка становить правосуддя.

**По-друге**, судове рішення – це перш за все *акт державної влади*. Воно не може бути ухвалено жодним іншим органом, крім суду. Тільки суд здійснює правосуддя, спираючись на владу й силу держави. Як будь-який інший акт органу державної влади, рішення суду ґрунтується на законі й спрямоване на дотримання закону. Розпорядження, що міститься в рішенні, є обов'язковим для всіх осіб, на яких воно за законом поширюється. Саме в судовому рішенні зосереджене *державно-владне розпорядження щодо примусового втілення в життя правових норм*.

**По-третє**, судове рішення є також *правозастосовчим актом*. Рішення суду *забезпечує зв'язок між конкретною ситуацією, нормою права і силою державного примусу*. Коли поведінка окремих осіб суперечить встановленим правилам і воля їх вступає в конфлікт із волею держави, виникає необхідність у примусовій реалізації нормативних розпоряджень. У відносини, які видавалися автономними, втручається держава через правозастосовчий процес. За допомогою судових рішень вона всупереч волі зобов'язаних осіб диктує свою волю, спрямовану на приведення поведінки цих осіб у відповідність до правил, встановлених законом.

**По-четверте**, ознакою судового рішення є те, що це процесуальний акт-документ, який ухвалюється в особливому порядку, визначеному законом. У законі передбачена сама назва цього акта, детально перераховані його реквізити. КАС України передбачає обов'язкове публічне оголошення ухваленого рішення.

Розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ у адміністративному суді звершується прийняттям процесуальних документів – судових рішень, правова природа яких характеризується наступними **ознаками**: 1) судові рішення – це імперативні акти, в яких виражено державну щодо конкретного правовідношення та поширюється виключно на учасників адміністративного спору; 2) судові рішення є процесуальними документами, в яких відображається інформація про процедуру захисту прав, свобод та інтересів учасників спірних правовідносин; 3) судові рішення виступають як юридичні факти, з якими пов'язується виникнення, зміна або припинення правовідносин; 4) судові рішення – це акти застосування, які опосередковують засоби реалізації норм матеріального права при вирішенні спірних правовідносин у публічній сфері; 5) судові рішення тягнуть за собою настання преюдиційних наслідків, відповідно до яких обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини.

За змістом ч. 5 ст. 124 та ч. 3 ст. 129 Конституції поняття «судове рішення» та «рішення суду» вжиті як синоніми і визначають загальну назву акта застосування права судом. Узагальнюючий підхід до визначення цих термінів збережено і в КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 7, п. 12 ч. 1 ст. 3). Поряд з цим, на відміну від ЦПК та ГПК, КАС України містить визначення видів судового рішення (ст. 158), у ньому розкриті поняття постанови та ухвали (пункти 13, 14 ч. 1 ст. 3), що дає змогу вести мову про різновиди судових рішень залежно від форми, способу прийняття, за

обсягом вирішених у них питань, юридичними наслідками тощо.

Необхідно розмежувати поняття як «рішення суду» і «судове рішення». Не дивлячись на очевидну зовнішню подібність цих понять, вони мають різний зміст, визначений чинним цивільним процесуальним законодавством. Поняття «судове рішення» є ширшим за змістом, оскільки включає як рішення суду, так і інші акти правосуддя, такі як ухвала суду. Термін «рішення» використовується іноді як узагальнюючий відносно всіх процесуальних актів, які ухвалюються судовими органами, тобто в значенні суджень суду у всіх питаннях, віднесених до його компетенції незалежно від форми його вираження. Таким чином, термін «судове рішення» використовується в якості узагальнюючого для всіх актів суду практично в усіх видах судочинства щодо до актів судової влади.

*Залежно від кола питань, вирішених через прийнятий акт, судові рішення поділяються на постанови та ухвали.* За цим критерієм постанова є рішенням суду будь-якої інстанції, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову, а ухвала – рішенням, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання. Ст. 3 КАС України на законодавчому рівні дає визначення поняття постанови й ухвали: 1) **постанова** – письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову; 2) **ухвала** – письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи та інші процесуальні питання. Ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги.

Згідно з ч. 1 ст. 158 КАС України судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі **постанови**. Законодавець чітко встановлює, що судом

(йдеться про адміністративні суди саме першої інстанції) ухвалюється постанова лише у разі вирішення спору по суті, тобто у випадках, коли суд дає остаточну відповідь про задоволення або відмову повністю чи частково заявленого позову.

**До постанов** (залежно від інстанційної підсудності справ) **належать**:

– постанови суду першої інстанції (місцевих загальних судів як адміністративних, окружних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду як суду першої інстанції у випадку, встановленому КАСУ), якими вирішується адміністративний позов;

– постанови суду апеляційної інстанції (апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду), якими вимоги апеляційної скарги вирішуються одночасно з адміністративним позовом;

– постанови суду касаційної інстанції: Вищого адміністративного суду України – якими вимоги касаційної скарги вирішуються одночасно з адміністративним позовом; Верховного Суду України – якими вирішуються вимоги скарги за винятковими обставинами або вимоги такої скарги одночасно з вимогами адміністративного позову.

Апеляційні та касаційні суди за наслідками розгляду апеляційної чи касаційної скарги також можуть своєю постановою змінити постанову суду попередньої інстанції або прийняти нову постанову, якими суд апеляційної чи касаційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги (ч.2 ст.205, ч.2 ст.230 КАСУ).

Ч.2 ст.158 КАС України закріплено, що судові рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі **ухвали**.

**Ухвали** – це теж процесуальні документи, які ухвалюються адміністративним судом лише при вирішенні поточних питань, які виникають під час

процесуального руху справи від позовної заяви до вирішення справи по суті адміністративними судами першої інстанції. Ухвали фіксують, відображають послідовність розгляду адміністративної справи, порядок застосування норм процесуального права і у разі недодержання цих вимог, порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування постанови в справі по суті. В ухвалях оформляються в процесуальному плані всі дії, а також остаточні висновки адміністративного суду.

**Ухвалями є судові рішення:**

– будь-якої інстанції щодо вирішення процедурно-процесуальних питань розгляду адміністративного спору (про прийнятність, вирішення клопотань, вчинення процесуальних дій тощо);

– апеляційної інстанції (апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду), якими вирішуються лише вимоги апеляційної скарги;

– касаційної інстанції (Вищого адміністративного суду України), якими вирішуються лише вимоги касаційної скарги.

Ухвали апеляційних та касаційного судів відрізняються від ухвал адміністративних судів першої інстанції як за колом, змістом і значенням поставлених на вирішення питань, так і за їх обсягом (кількістю). Законодавець наводить перелік випадків, коли адміністративним судом виносяться процесуальні документи у формі ухвали щодо залишення позовної заяви без розгляду, зупинення та поновлення провадження у справі, закриття провадження у справі (ст.ст. 155–157 КАСУ). Однак цей перелік не є вичерпним. Достатньо зазначити, що лише ч. 4 ст. 160 КАС України передбачено 16 випадків, у яких окремим документом викладаються ухвали. Окремим документом можуть викладатися також ухвали з інших питань, які вирішуються під час судового розгляду. Ухвали, які викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті, а ухвали, постановлені без виходу до



нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання. Усі ухвали, які постановлені в судовому засіданні, проголошуються негайно після їх постановлення.

Різновидом ухвал є **окремі ухвали суду**, які мають на меті усунення виявлених у процесі розгляду адміністративного позову порушень закону. Ст.16б визначає, що окрему ухвалу може постановити суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляється *не пізніше одного місяця* після надходження окремої ухвали.

У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Окрема ухвала може бути оскаржена особами, інтересів яких вона стосується.

*Залежно від обсягу вирішених ними питань* судові рішення можуть бути *основними (завершальними), частковими та додатковими*.

Так, до **завершальних рішень** відносяться постанови і ухвали, якими повністю вирішені усі правові вимоги, передані на розгляд суду (для постанов), або всі необхідні для розгляду адміністративної справи процедурні та інші процесуальні питання (для ухвал).

**Частковими рішеннями** вирішуються окремі правові вимоги. Зокрема, до закінчення судового розгляду, за клопотанням особи, яка бере участь у справі, суд може прийняти постанову щодо частини заявлених вимог, якщо з'ясовані судом обставини дають можливість без шкоди для справи вирішити зазначену частину вимог (ч.1 ст.164 КАСУ). Таке рішення може ухвалюватися також у разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом (ч. 3 ст. 112 КАСУ).

**Додатковими судовими рішеннями** є додаткова постанова чи додаткова ухвала, якими вирішуються окремі правові вимоги, котрі не розв'язані основним рішенням та за умови, якщо з приводу позовних вимог досліджувались докази (для постанов), або вирішені не всі клопотання (для ухвал). Крім того, додаткові постанови та ухвали можуть прийматись, як що судом при ухваленні основного судового рішення не визначений спосіб його виконання або не вирішено питання про судові витрати (ст. 168 КАСУ).

З аналізу норм чинного законодавства вбачається, що судові рішення залежно від *стадії судового процесу*, на якій вони ухвалюються, можуть бути *кінцевими*, тобто такими, якими закінчується розгляд справи (ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 158) та *проміжними*, якими провадження у справі не закінчено (ст. 115, ч. 1 ст. 227 КАСУ).

*За формою зовнішнього вираження* судові рішення можуть бути *письмовими* або *усними*. Постанови суду можуть мати лише **письмову форму**, а ухвали **письмову або усну**. При цьому ухвали за наслідками розгляду апеляційних та касаційних скарг викладаються виключно у письмовій формі.

*Окремим письмовим документом* викладаються ухвали щодо залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відкриття провадження в адміністративній справі, об'єднання та роз'єднання справ, забезпечення доказів, визначення розміру судових витрат, продовження та поновлення процесуальних строків, передачі адміністративної справи до іншого адміністративного суду, забезпечення адміністративного позову, призначення експертизи, виправлення описок і очевидних арифметичних помилок, відмови в ухваленні додаткового судового рішення, роз'яснення постанови, зупинення провадження у справі, закриття провадження у справі, залишення позовної заяви без розгляду та з інших питань, які вирішуються поза судовим розглядом. Наведений перелік не є вичерпним, оскільки окремим документом можуть викладатися також ухвали з інших

питань, які вирішуються під час судового розгляду (ч. 4 ст. 160 КАСУ).

Постанови суду та всі ухвали, які викладаються окремим документом, приймаються (постановляються), складаються (викладаються) і підписуються в нарадчій кімнаті всім складом суду, який розглядав справу. Буде такий письмовий документ виготовлений рукописно, за допомогою друкарської чи комп'ютерної техніки – значення не має. Оскільки адміністративне судочинство здійснюється державною мовою, то судові документи, у тому числі судові рішення, складаються державною мовою (ч. 3 ст. 15 КАСУ), а рішення, яким закінчується розгляд справи, ухвалюється іменем України (ч. 1 ст. 14 КАСУ). Ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, є усними і фіксуються секретарем судового засідання у журналі судового засідання (протоколі судового засідання).

За юридичними наслідками судові рішення можуть поділятися на рішення про присудження (про виконання або утримання від виконання певних дій), рішення про визнання (про наявність або відсутність правовідносин), конститутивні рішення (про перетворення правовідносин, тобто їх припинення чи зміну).

Отже, сутність судового рішення в адміністративному судочинстві полягає в тому, що воно є основним і найважливішим актом правосуддя, який вирішує адміністративну справу по суті, містить державно-владне, індивідуально-конкретне розпорядження з застосуванням норм права до встановлених у судовому розгляді фактів і правовідносин, ухвалене у передбаченому законом процесуальному порядку іменем держави й спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

### **13.2 Порядок ухвалення судових рішень та вимоги, що ставляться до них (законність і обґрунтованість судових рішень)**

*Судове рішення в адміністративному судочинстві* – це процесуальний акт-документ, який ґрунтується на встановлених у судовому розгляді фактах і застосуванні норм права, яким вирішується по суті адміністративна справа 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, що набирає законної сили у встановленому законом порядку і підлягає виконанню.

Викладене свідчить про те, що розгляд адміністративної справи по суті закінчується, як правило, ухваленням акта правосуддя – судового рішення, яким владно, з урахуванням фактичних обставин справи, на основі правової норми вирішуються певні вимоги. Проте судове рішення покликане не тільки вирішити справу, але й забезпечити реальний захист прав та охоронюваних законом інтересів суб'єктів і, що має, на наш погляд, найважливіше значення в справі, – дотримання законності й охорони правопорядку. Дана вимога визначає напрямок теоретичного розроблення проблем судового рішення, що належать не тільки до рішення як до законного й обґрунтованого акту застосування норм права, але й до

рішення як акту реалізації, що забезпечує реальне здійснення підтверджених судом прав, обов'язків та охоронюваних законом інтересів.

Виходячи з важливості судових рішень для регулювання суспільних відносин, законодавець визначив низку вимог, яким повинні відповідати рішення. Основними є вимоги про законність та обґрунтованість судового рішення. З прийняттям КАС України поняття «законність» та «обґрунтованість» набули законодавчого визначення. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, а обґрунтованим може визнаватися лише рішення, ухвалене на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні (ст. 159 КАСУ).

Розкриваючи поняття законності рішення, необхідно виходити з того, що суди, виконавши вимоги процесуального законодавства, постановляють рішення не тільки на підставі закону, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), а й керуються принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Концепція справедливого судового розгляду, яку сповідує Європейський суд з прав людини, передбачає право на обґрунтоване судове рішення, оскільки просте посилення на положення законодавства не може вважатися таким обґрунтуванням. Зокрема, у справі Хаджианастасіу проти Греції Суд зауважив, що договірні держави користуються повною свободою у виборі належних засобів для забезпечення відповідності їхніх судових систем вимогам ст. 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Національні суди повинні, однак, наводити з достатньою чіткістю підстави, на яких ґрунтується їхнє рішення. Саме це, зокрема, робить можливим для обвинуваченого

ефективно використати власне право на апеляцію (Хаджианастассіу проти Греції, 16 грудня 1992 р.).

До загальних вимог, яким мають відповідати судові рішення, можна віднести також повноту, зрозумілість, безальтернативність та згадану вище справедливість. Деякі з цих вимог прямо передбачені законом, а інші напрацьовані правовою наукою та судовою практикою.

Так, повнота і всебічність судового рішення, про яку йдеться в ст. 159 КАС України, з одного боку, означає, що встановлені судом факти повинні відображати обставини, які існували чи існують об'єктивно, а з іншого – що всім наведеним обставинам надана вичерпна правова оцінка. Зрозумілим є рішення, в якому суд у визначеній законом послідовності, чітко, без неоднозначного трактування дав відповідь на питання, які він вирішує при прийнятті постанови (ст. 161 КАСУ) або щодо суті клопотання, чи іншого питання, що вирішується ухвалою. У таких рішеннях вступна, описова, мотивувальна та резолютивна частини узгоджуються між собою. Безальтернативним рішення буде тоді, коли його можна виконати лише одним способом, передбаченим законом.

Оскільки у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суд, серед іншого, перевіряє, чи прийняті вони добросовісно, розсудливо, пропорційно, то судове рішення має відповідати вимогам справедливості, тобто узгоджуватися з принципами моралі та з загальнолюдськими цінностями.

Суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду (ч. 1 ст. 160 КАСУ). Згідно із ч. 5 ст. 124 Конституції України та ч. 1 ст. 160 КАС України судове рішення **ухвалюється іменем України**, завдяки чому воно сприймається як воля держави, а вирок, зокрема, визнається засудженим як правова оцінка державою його діяння. Бланк, на якому виготовлено судове рішення, обов'язково має містити державну символіку України, тобто герб, і напис «Іменем України». Відсутність бланків судових рішень, що

відповідають чинному законодавству, та недостатнє забезпечення ними судів призводить до неоднакового оформлення цих документів. Зокрема, постанови про закриття справ у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до кримінальної відповідальності нерідко складаються у довільній формі на самостійно розроблених судами бланках без державної символіки.

Отже судове рішення, як акт правосуддя, має не тільки істотні характеристики з погляду змісту і функцій, воно повинно також характеризуватися як процесуальний документ. Судове рішення є актом, що виходить від органу правосуддя і ухвалюється у певній процесуальній формі, у визначеному порядку, що встановлений законом для розгляду судом адміністративних справ. Усі акти суду в адміністративному судочинстві мають відповідне процесуально-документальне оформлення. Процесуальний документ є, по суті, зовнішнім проявом судового рішення як акта правосуддя. Разом із тим зміст судового рішення як процесуального документа ширший за зміст акта правосуддя. Поряд із його основними складовими елементами воно включає і деякі інші судження – частини, що мають різний зміст і значення. Так, рішення, крім судження суду про наявність порушення прав, свобод чи інтересів, на захист яких спрямоване звернення до суду, повинно містити також деякі інші судження. Такі судження мають інформаційний характер: вказівка, що цей документ є рішенням суду, найменування суду, який ухвалив іменем України це рішення, прізвище та ініціали секретаря судового засідання, відомості про склад суду і осіб, які беруть участь у справі, про час судового розгляду, про обставини, за яких між сторонами виник публічно-правовий спір. Усі зазначені дані мають суттєве значення для розуміння сутності рішення суду. Також у рішенні суд дає вказівки роз'яснювального характеру, наприклад, у рішенні обов'язково повинна міститися вказівка про порядок і термін оскарження рішення.

Судовим рішенням підсумовується комплекс застосування судом матеріальних і процесуальних норм,

причому останні регламентують діяльність суду і забезпечують тим самим правильність застосування норм матеріального права.

Судові рішення у письмовій формі приймаються, складаються і підписуються в нарадчій кімнаті (приміщенні, спеціально призначеному для ухвалення судових рішень), з додержанням її таємниці складом суду, який розглядав справу (ч. 2 ст. 160 КАСУ). Якщо адміністративну справу розглядав і вирішував суддя одноособово, то судові рішення ухвалюється ним самотійно, з обов'язковим виходом до нарадчої кімнати. У разі ухвалення судового рішення колегією суддів, усі питання вирішуються більшістю голосів. При прийнятті рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утриматися від голосування та підписання судового рішення. Правом і обов'язком *головуючого* є *голосування останнім*.

Рішення проголошується негайно після його постановлення. Винятком є випадки, коли залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більше ніж п'ять днів з дня закінчення розгляду справи. Вступна та резолютивна частини постанови у будь-якому разі підписуються всім складом суду, проголошуються у тому засіданні, в якому закінчився розгляд, і приєднуються до справи (ч. 3 ст. 160 КАСУ).

Зазначені правила розповсюджуються також на судові рішення (постанови, ухвали) суду апеляційної та касаційної інстанцій за наслідками розгляду відповідно апеляційних та касаційних скарг і не стосуються ухвал всіх судових інстанцій, через які вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання.

Поняття *винятковості* та *складності* оціночні, а тому визначаються судом для кожного конкретного випадку на підставі об'єктивних критеріїв, наприклад, великого обсягу матеріалів справи, аналіз і оцінка яких потребує багато часу.



Для забезпечення повноти, ясності та чіткості законом встановлена послідовність вирішення питань при прийнятті судових рішень. Так, за змістом ч. 1 ст. 161 КАС України, приймаючи постанову, **суд вирішує**: чи мали місце *обставини*, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; чи є *інші фактичні дані* (пропущення строку звернення до суду тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні; як *розподілити* між сторонами судові витрати; чи є *підстави* допустити негайне виконання постанови; чи є *підстави* для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

По суті зазначений порядок визначає стадії застосування судом норм права, оскільки йдеться про встановлення фактичних обставин справи, їх юридичну кваліфікацію з наступним вирішенням спору і документальним оформленням рішення.

Послідовність вирішення питань при прийнятті ухвали законом не визначена, що не позбавляє можливості застосування для такого різновиду судового рішення правил, передбачених для ухвалення постанов. Однією з умов прийняття законного та обґрунтованого судового рішення є неухильне дотримання судом встановлених законом вимог до його форми й змісту.

При виборі правової норми, що підлягає застосуванню до спірних правовідносин, суд зобов'язаний враховувати висновки Верховного Суду України, викладені у рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України (ч. 2 ст. 161 КАСУ).

### 13.3 Зміст судових рішень (постанови, ухвали)

**Зміст судового рішення** – це його структура у взаємозв'язку, взаємообумовленості й послідовності визначених частин та їх складових елементів. Структура змісту судових рішень однакова для всіх судових рішень, що приймаються місцевими адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами та касаційним адміністративним судом. Відмінності можуть бути лише в елементах визначених частин з урахуванням: назви суду (місцевий, апеляційний, касаційний); змісту позовних вимог, клопотань, заяв, скарг; мотивів, з яких суд виходив при прийнятті судового рішення і положення закону, яким він керувався; висновків про задоволення чи відмову заявлених вимог, клопотань, заяв тощо.

Судове рішення (постанова, ухвала) обов'язково повинно містити: *вступну, описову, мотивувальну та резолютивну частини.*

**Постанова** приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладене. Проте *суд повинен виконати кілька вимог:* 1) складення постанови в повному обсязі може бути відкладене на строк не більше п'яти днів із дня закінчення розгляду справи. Перебіг цього строку починається з наступного дня (ч. 1 ст. 103 КАСУ); 2) вступна і резолютивна частини підписуються всім складом суду, проголошуються у тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, і приєднуються до справи.

Під час прийняття постанови *суд вирішує:* 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи належить задовольнити позовні

вимоги або відмовити в їх задоволенні; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Результат вирішення адміністративного спору викладається у формі постанови, зміст якої визначений законом (для постанов суду I-ї інстанції – ст. 163 КАСУ), і складається з *вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин*.

**Вступна частина** повинна містити відомості про дату, час та місце прийняття постанови, найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді (суддів) і секретаря судового засідання, імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, предмет адміністративного позову. Як правило, постанова приймається, складається, підписується та проголошується в один і той же день. Проте не виключаються випадки завершення проголошення постанови у наступний за початком проголошення день або складання постанови протягом декількох днів. У таких випадках датою прийняття постанови є відповідний календарний день завершення її проголошення, оскільки саме з моментом проголошення закон пов'язує настання юридичних наслідків (набрання законної сили, початок перебігу строків оскарження тощо). Відкладення складання постанови у повному обсязі не змінює дати постановлення рішення, тобто такою датою залишається день проголошення вступної та резолютивної частин. Крім дати, у вступній частині постанови необхідно зазначити час її прийняття.

Вказівкою на найменування адміністративного суду визначається підсудність справи, а зазначення прізвищ та ініціалів суддів (судді) дає змогу встановити, чи повноважним складом суду вона вирішена. Для належної ідентифікації постанови суд має повно викладати не тільки імена та/або найменування сторін,

а й інших осіб, які беруть участь у справі (третіх осіб, представників сторін та третіх осіб).

**В описовій частині** постанови суду першої інстанції зазначається короткий зміст позовних вимог і позиція відповідача, пояснення осіб, які беруть участь у справі, інші докази, досліджені судом. Тобто у цій частині рішення у стислій формі суд викладає зміст заявлених вимог та підстави позову відповідно до позовної заяви; зазначає трансформацію підстав, предмета, обсягу вимог, якщо таке мало місце у процесі розгляду справи. Стишло викладається також позиція відповідача стосовно пред'явлених до нього вимог (якщо позов визнається, то у якій частині, якщо заперечується, то суть цих заперечень). У цій же частині коротко викладаються пояснення інших осіб (крім сторін), які беруть участь у розгляді справи. Щодо зазначення інших доказів, досліджених судом, то розуміється не формальний їх перелік, а викладення суті відомостей та інформації про обставини, які мають значення для справи, про встановлені експертом факти і висновки (для судових експертиз) тощо.

**Мотивувальна частина** постанови має містити в собі встановлені судом обставини із посиланням на докази, а також мотиви неврахування окремих доказів; мотиви, з яких суд виходив при прийнятті постанови, і положення закону, яким він керувався. Встановлення обставин справи – це творча діяльність з їх відтворення з метою встановлення істини для застосування норм права. Тому суд має обґрунтувати, чому одні докази для встановлення дійсних обставин він бере до уваги, а інші відхиляє. Вимоги щодо зазначення мотивів, з яких суд виходив при прийнятті постанови, і положення закону, яким він керувався, є, по суті, вимогою юридичної кваліфікації, тобто співвідношенням встановлених обставин з юридичними нормами. Дотримання зазначеної послідовності є обов'язковим. Як зазначалося вище, простого посилання на закон та інші нормативні акти матеріального права для визнання рішення

обґрунтованим недостатньо, а тому закон вимагає наведення у постанові відповідних положень застосованих судом актів.

Вимоги щодо однозначності та безальтернативності судового рішення дістають вияв у **резолютивній частині**, яка має містити висновок суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні повністю чи частково; висновки суду по суті вимог; про розподіл судових витрат; інші правові наслідки ухваленого рішення; про строк і порядок набрання постановою законної сили та її оскарження. Іншими словами, резолютивна частина постанови має містити вичерпні і остаточні відповіді на всі вимоги, розглянуті судом, а в ідеалі повинна ліквідувати існуючий між сторонами адміністративний спір.

У ч. 3 ст. 105 КАС України наведені вимоги, які може містити адміністративний позов, а тому в резолютивній частині постанови *можливий висновок про*: а) скасування або визнання не чинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; б) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; в) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; г) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; д) виконання зупиненої чи невчиненої дії; е) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Оскільки перелік вимог у зазначеній правовій нормі не є вичерпним, то, залежно від обставин справи, у рішенні суду по суті позову можуть міститися й інші висновки. Йдеться про тимчасову заборону (зупинення) діяльності об'єднання громадян, примусовий розпуск (ліквідацію) такого об'єднання, про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі

України, про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України тощо.

Для запобігання неясності при виконанні рішень у резолютивній частині необхідно зазначати повне і точне найменування юридичної особи та ім'я фізичної особи, стосовно яких суд вирішив питання. При цьому правила щодо найменування юридичної особи містяться в ст. 90 ЦК, а щодо імені фізичної особи – громадянина України такі правила наведені в ст. 29 цього Кодексу.

Вимоги щодо змісту постанови суду апеляційної інстанції викладені в ст. 207 КАС України. Суттєвою відмінністю структури постанови суду апеляційної інстанції від постанови суду першої інстанції є викладення в описовій частині стислого викладу постанови суду першої інстанції, узагальнюючих вимог апеляційної скарги, обставин, які встановлені судом першої інстанції, а у резолютивній частині – зазначення висновку по суті вимог апеляційної скарги.

Постанова суду касаційної інстанції (вимоги щодо змісту наведені в ст. 232 КАСУ) відрізняється від постанов суду першої та апеляційної інстанцій тим, що в описовій частині вона містить короткий зміст рішень цих судів, короткий зміст вимог касаційної скарги, обставин справи, встановлених попередніми судовими інстанціями, а у мотивувальній частині має міститись посилання на право (факти суд касаційної інстанції не встановлює). Резолютивна частина повинна містити висновок по суті вимог касаційної скарги.

За елементами структури **письмові ухвали** схожі з постановами (складаються з вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин). Однак зміст ухвал суду першої інстанції має певні відмінності від змісту постанов (ч. 1 ст. 165 КАСУ). Так, у вступній частині відсутня вимога про зазначення предмета адміністративного позову. В описовій частині суд вказує суть клопотання, ім'я (найменування) особи, що його заявила, чи інше питання, що вирішується ухвалою. Мотиви, з яких суд дійшов висновків, і закон, яким

керувався суд, постановляючи ухвалу, викладаються у мотивувальній частині, а у резолютивній частині ухвали суду першої інстанції зазначаються висновки суду, строк і порядок набрання ухвалою законної сили та її оскарження.

Вимоги щодо змісту **усної ухвали** викладені в ч. 2 ст. 165 КАС України і стосуються висновку суду та мотивів, з яких суд дійшов такого висновку. Тобто журнал (протокол) судового засідання має містити формулювання, аналогічні за змістом мотивувальній та резолютивній частинам письмової ухвали.

**Структура письмових ухвал** судів апеляційної та касаційної інстанцій визначена, відповідно, ст.ст. 206 та 231 КАС України, а змістовне наповнення цих ухвал близьке до постанов відповідного суду, за винятком висновків щодо суті вимог адміністративного позову (у повному обсязі або частково), які можуть вирішуватись лише через постанову. Зміст ухвал судів, як правило, залежить від предмета спору, суті процесуальних питань, які вирішує суд при розгляді матеріально-правових вимог. Винятком є окремі ухвали суду, в яких аналізом можуть бути не тільки спірні правовідносини, а й причини порушення закону. Так, суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними (ст. 166 КАСУ). У таких же випадках і в тому ж порядку може постановити окрему ухвалу суд апеляційної інстанції (ч. 1 ст. 208 КАСУ). Крім того, суд апеляційної інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом першої інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права, які не є підставою для зміни або скасування постанови чи ухвали суду першої інстанції.

З огляду на повноваження суду касаційної інстанції, який не встановлює факти, цей суд може постановити окрему ухвалу лише в разі допущення судом першої чи апеляційної інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права, які не є підставою для зміни або скасування судових рішень.

**Окремі ухвали** викладаються письмово, оскільки інша форма не забезпечить їх виконання.

Всі **виправлення в судових рішеннях** (постановах, ухвалах) мають бути застережені складом суду (суддею), який його ухвалив, тобто щодо кожного виправлення має бути відповідний припис на зразок: «Виправленому з \_\_ на \_\_ вірити», підпис суддів (судді), печатка, дата.

Ст. 169 КАС України регламентує виправлення описок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні. Так, суд може з власної ініціативи або за заявою особи, що брала участь у справі, чи іншої заінтересованої особи виправити допущені в судовому рішенні цього суду описки, очевидні арифметичні помилки незалежно від того, набрало судове рішення законної сили чи ні. Питання про внесення виправлень суд може вирішити в порядку письмового провадження. У разі якщо для внесення виправлень суд визнає за необхідне провести судове засідання за присутності осіб, які беруть участь у справі, ці особи повідомляються про день, час і місце засідання. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду питання про внесення виправлень. Ухвалу суду про внесення виправлень у судове рішення чи відмову у внесенні виправлень може бути оскаржено.

Всі судові рішення – постанови, ухвали, викладені у письмовому вигляді окремими процесуальними документами складаються відповідно до змісту, встановленого законом (наприклад, ст. 163 КАСУ). Проте слід звернути увагу на те, що законодавець з урахуванням особливостей розгляду адміністративних справ у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій, зміст



постанови і ухвали відповідним чином закріплює в законі (ст.ст. 163–166, 206–208, 231–233 КАСУ).

Повноваження суду при вирішенні справи закріплено ст. 162 КАС України. Зазначені заходи у ч. 2 у разі задоволення позову щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб є найбільш типовими у судовій практиці. Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

### **13.4 Проголошення та роз'яснення судового рішення**

Згідно зі ст. 167 *судове рішення проголошується прилюдно негайно* після виходу суду з нарадчої кімнати. Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження.

На вимогу особи, яка бере участь у справі, а так само особи, яка не брала участі у справі, але щодо якої суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси чи обов'язки, *суд у цей самий день видає копію постанови (або її вступної та резолютивної частин) чи ухвали суду*. У разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частин постанови суд повідомляє час, коли особи, які беруть участь у справі, можуть одержати копію постанови в повному обсязі. Суд складає повний текст постанови у строк, передбачений ч. 3 ст. 160 КАС України.

Особам, які брали участь у справі, але не були присутні у судовому засіданні, копія судового рішення надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом трьох днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі або у разі їх звернення

вручаються під розписку безпосередньо в суді. Якщо копія рішення надіслана представникові, то вважається, що вона надіслана й особі, яку він представляє.

Судове рішення вважається врученим, у тому числі у разі повернення поштового відправлення, яке не вручено адресату з незалежних від суду причин, та у разі відсутності осіб, які беруть участь у справі, за адресою, повідомленою цими особами суду, або за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, чи для фізичних осіб, які не мають статусу підприємців, за адресою їх місця проживання чи місця перебування, яка зареєстрована у встановленому законом порядку.

Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень і він не був присутній у судовому засіданні під час проголошення судового рішення, суд не надсилає копії такого рішення, а лише повідомляє суб'єкту владних повноважень у порядку, передбаченому ч. 1 ст. 38 КАС України, про можливість отримання копії судового рішення безпосередньо в суді.

Особа, яка бере участь у справі, а також особа, яка не брала участі у справі, але щодо якої суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси чи обов'язки, може отримати в суді, де знаходиться адміністративна справа, копію рішення, що є в матеріалах цієї справи, ухваленого адміністративним судом будь-якої інстанції.

Відповідно до ст. 170 КАС України головуючий у судовому засіданні **роз'яснює зміст** рішення, порядок і строк його оскарження. Якщо судове рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця своєю ухвалою роз'яснює рішення, не змінюючи при цьому його змісту.

Заява про роз'яснення подається до суду, якщо воно ще не виконане або не закінчився строк для примусового виконання. Суд розглядає заяву *протягом десяти днів*. Про

роз'яснення рішення повідомляються особи, які звернулися із заявою, а також особи, які беруть участь у справі. Подання заяви про роз'яснення судового рішення зупиняє перебіг строку, встановленого судом для виконання судового рішення, а так само строку, протягом якого судове рішення може бути подане для примусового виконання.

Копія ухвали про роз'яснення судового рішення не пізніше наступного дня\_\_після її постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, а також заявнику, які не були присутні у судовому засіданні. Ухвалу про роз'яснення судового рішення або відмову у його роз'ясненні може бути оскаржено.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання *на всій території України* (ст. 14 КАСУ). Суть **обов'язковості** полягає в тому, що: а) рішення суду не можуть бути скасовані або змінені будь-яким органом державної влади чи громадської організації; б) органи державної влади не можуть приймати актів, що суперечать рішенню суду, навіть якщо припускається неправильність цього рішення; в) жоден орган, крім вищестоящего суду, не може скасувати рішення суду.

Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом, а саме ст. 185-6 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, а також ст. 382 КК України установлена кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення.

Обов'язковість рішень суду є конституційною засадою судочинства (ст. 129 Конституції), відтвореною у КАС України як принцип адміністративного судочинства (ст. 7).

Ч. 2 ст. 14 КАС України передбачено, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, що набрали законної сили, полягає у тому, що вони не можуть бути скасовані або змінені жодним органом

(посадовою чи службовою особою), крім суду вищої інстанції.

За загальним правилом постанова або ухвала суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про апеляційне оскарження (десять днів для постанови, п'ять – для ухвали), якщо таку заяву не було подано. Якщо було подано заяву про апеляційне оскарження, але апеляційна скарга не була подана у передбачені законом строки (протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження – для постанов, десяти днів – для ухвал), постанова або ухвала суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення цього строку.

Закон України **«Про доступ до судових рішень»** від 22.12.2005 визначає порядок доступу до судових рішень з метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції, прогнозованості судових рішень та сприяння однаковому застосуванню законодавства. Цим Законом регулюються відносини щодо забезпечення доступу до судових рішень (рішень, судових наказів, постанов, вироків, ухвал), ухвалених судами загальної юрисдикції, та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень.

Відповідно до ст. 2 Закону *кожен має право на доступ до судових рішень* у порядку, визначеному цим Законом. Це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, встановленому цим Законом. Судові рішення можуть опубліковуватися в друкованих виданнях, поширюватися в електронній формі з дотриманням вимог цього Закону. Особам, які беруть (брали) участь у справі, забезпечується доступ до судових рішень у їхній справі в порядку, встановленому процесуальним законом. Особи, які не беруть (не брали) участі у справі, мають право ознайомитися з судовим рішенням у повному обсязі, якщо воно безпосередньо стосується їхніх прав, свобод, інтересів чи обов'язків, у порядку, передбаченому цим Законом.

**Єдиний державний реєстр судових рішень** встановлений у ст. 3 Закону. Так, для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції Державна судова адміністрація України забезпечує ведення реєстру. **ЄДРСР** – автоматизована система збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень. Перелік судових рішень судів загальної юрисдикції, що підлягають включенню до Реєстру, затверджується Радою суддів України за погодженням з Державною судовою адміністрацією України. Порядок ведення Реєстру затверджується Кабінетом Міністрів України.

**Ст. 4. Доступ до Реєстру.** Судові рішення, внесені до Реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України. Загальний доступ до судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України забезпечується з дотриманням вимог ст. 7 Закону. Для реалізації права доступу до судових рішень, внесених до Реєстру, користувачу надаються можливості пошуку, перегляду, копіювання та роздрукування судових рішень або їхніх частин. Будь-які обмеження права вільного користування офіційним веб-порталом судової влади України не допускаються, крім випадків, визначених цим Законом.

Судді мають право на доступ до усіх інформаційних ресурсів Реєстру, в тому числі до інформації, визначеної ст. 7 Закону. Доступ суддів до державної таємниці, що міститься в судових рішеннях, забезпечується відповідно до Закону України «Про державну таємницю». Право на доступ до інформаційних ресурсів Реєстру мають посадові чи службові особи, визначені порядком ведення Реєстру.

Судові рішення, внесені до Реєстру, можуть офіційно опубліковуватися у друкованих виданнях. Судові рішення вважаються офіційно опублікованими за умови посвідчення органом, який забезпечує ведення Реєстру, відповідності судових рішень оригіналам або електронним копіям судових рішень, внесених до Реєстру. Судові рішення можуть офіційно опубліковуватися в скороченому

обсязі, якщо це виправдано метою видання. Офіційне опублікування судових рішень повинно відповідати вимогам, встановленим ст. 7 Закону (ст. 5 Закону).

**Ст. 6 Відтворення та інше використання судових рішень.** Кожен має право повністю або частково відтворювати судові рішення, що проголошені судом прилюдно, у будь-який спосіб, у тому числі через оприлюднення в друкованих виданнях, у засобах масової інформації, створення електронних баз даних судових рішень. Будь-яке редагування тексту судового рішення не повинно спотворювати його зміст. Суд при здійсненні судочинства може використовувати лише текст судового рішення, який опубліковано офіційно або внесено до Реєстру.

Ст. 7 Закону визначає **відомості, що не можуть бути розголошені в текстах судових рішень, відкритих для загального доступу.** У текстах судових рішень, що відкриті для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-порталі судової влади або офіційне опублікування, не можуть бути розголошені відомості, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу. Такі відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями. *До таких відомостей належать:* 1) імена (ім'я, по батькові, прізвище) фізичних осіб; 2) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, ідентифікаційні номери (коди); 3) реєстраційні номери транспортних засобів; 4) інша інформація, що дає можливість ідентифікувати фізичну особу. *До таких відомостей не належать:* 1) прізвища та ініціали суддів, які ухвалили судові рішення; 2) імена посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь у цивільній, господарській, адміністративній чи кримінальній справах, справах про адміністративні правопорушення (проступки); 3) імена сторін у справі, що розглядалася міжнародною судовою чи іншою міжнародною установою, на рішення якої міститься посилання в тексті судового рішення. У текстах

судових рішень, відкритих для загального доступу відповідно до Закону, не можуть бути розголошені відомості, для забезпечення нерозголошення яких було прийнято рішення про розгляд справи в закритому судовому засіданні.

**Захист інформації, внесеної до Реєстру** – ст. 8 Закону. Інформація, внесена до Реєстру, повинна мати захист від її викрадення, перекручення чи знищення. Не допускається вилучення судових рішень із Реєстру. Не допускається внесення будь-яких змін до судових рішень, які внесені до Реєстру, крім випадків, що пов'язані з необхідністю виправлення помилки, допущеної під час внесення судового рішення до Реєстру чи ведення Реєстру. У разі виправлення судового рішення відповідно до процесуального закону його текст у Реєстрі не змінюється. До Реєстру додатково вноситься судові рішення, яким внесено зміни до відповідного судового рішення.

**Ст. 9. Доступ до судових рішень заінтересованих осіб.** Особа, яка не бере (не брала) участі у справі, якщо судові рішення безпосередньо стосуються її прав, свобод, інтересів чи обов'язків, може звернутися до апарату відповідного суду з письмовою заявою про: 1) надання можливості ознайомитися із судовим рішенням; 2) надання можливості виготовити в приміщенні суду копії судового рішення за допомогою власних технічних засобів; 3) виготовлення копії судового рішення апаратом суду.

У заяві особа повинна обґрунтувати, чому вона вважає, що судові рішення безпосередньо стосуються її прав, свобод, інтересів чи обов'язків. Заява розглядається відповідальною службовою особою апарату суду невідкладно, а якщо вона потребує додаткового вивчення, – протягом трьох робочих днів. Про результати розгляду заяви службова особа апарату суду вносить запис до відповідного журналу із зазначенням відомостей про особу, яка звернулася з цією заявою. Копія судового рішення, виготовлена апаратом суду, засвідчується

відповідальною службовою особою апарату суду та печаткою суду із зазначенням дати. За виготовлення копії судового рішення справляється судовий збір у розмірі, встановленому законом.

У наданні доступу до судового рішення належить відмовити, якщо: 1) до суду звернулася особа, яка не має процесуальної дієздатності, або особа від імені заінтересованої особи за відсутності відповідних повноважень; 2) матеріали справи передані до іншого суду чи на зберігання до державної архівної установи; 3) судові рішення безпосередньо не стосується прав, свобод, інтересів чи обов'язків цієї особи.

Забороняється відмовляти в доступі до відповідного судового рішення заявникам, стосовно яких судом вжито заходів щодо забезпечення позову або запобіжних заходів. Рішення про відмову у наданні доступу до судового рішення викладається службовою особою апарату суду в письмовій формі із зазначенням порядку його оскарження. Воно повинно бути вмотивованим. Надання дозволу на доступ до судового рішення або відмова в цьому можуть бути оскаржені до голови відповідного суду або до суду в порядку, передбаченому законом. За правилами цієї статті забезпечується також доступ осіб, зазначених у частині першій цієї статті, до матеріалів справи, що необхідні для оскарження судового рішення.

У разі завдання особі матеріальної чи моральної шкоди внаслідок порушення її прав та інтересів, гарантованих цим Законом, вона має право на відшкодування такої шкоди (ст. 10 Закону).

### **Контрольні питання**

У якій формі викладається судові рішення, яким суд вирішує спір по суті?

У якій формі викладається судові рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну



заяву без розгляду або приймає рішення щодо процесуальних дій, клопотань?

Чи можуть судом першої інстанції прийматися ухвали, які постановляються без виходу до нарадчої кімнати?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Боднар С. В. Щодо класифікаційних ознак рішень адміністративного суду / С. В. Боднар // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 116–119.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві / Я. П. Синицька // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 681–685.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

Швед Е. Ю. Поняття процесуального акту-документу з адміністративних справ / Е. Ю. Швед // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 278–282.

Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Едуард Юрійович Швед. – Х., 2009. – 18 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Градовий В. Б. Становлення та розвиток доктрини судового рішення в адміністративному судочинстві / В. Б. Градовий // Держава і право: зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 56. – С. 218–222.

Про судові рішення у цивільній справі : постанова Верховного Суду України від 18.12.2009 № 14 // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 1. – С. 4.

Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.

Фазикош Г. Юридична та соціальна природа судового рішення в цивільному судочинстві: сучасні наукові погляди / Г. Фазикош // Право України. – 2001. – № 3. – С. 23–29.

Хотинська О. З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Оксана Зіновіївна Хотинська; Академія адвокатури України. – К., 2006. – 19 с.

### **Тестові завдання**

#### **Яке судові рішення приймається у формі ухвали?**

яким суд відкладає провадження у справі;  
яким суд залишає позовну заяву без розгляду;  
яким суд приймає рішення щодо процесуальних дій;  
яким суд залишає позовну заяву без руху;  
усі відповіді правильні.

#### **У формі постанови викладається судові рішення:**

яким суд відкладає провадження у справі;  
яким суд вирішує спір по суті;  
яким суд приймає рішення щодо процесуальних дій;  
яким суд залишає позовну заяву без руху;  
яким суд залишає позовну заяву без розгляду.

#### **Якої структурної частини не передбачає процесуальний закон для змісту постанови суду?**

вступна;

описова;  
мотивувальна;  
підсумкова;  
резолютивна.

**Умовою законності судового рішення є:**

ухвалене судом відповідно до норм матеріального права;  
повнота з'ясування обставин в адміністративній справі;  
всебічність з'ясування обставин в адміністративній справі;  
підтвердження доказами, які були досліджені в судовому засіданні;  
ухвалене протягом десятиденного строку.

**У якій формі суд роз'яснює своє рішення?**

в усній формі;  
у формі ухвали;  
у формі постанови;  
у формі окремого рішення;  
у формі роз'яснення.

## Розділ 14

# ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

### 14.1 Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів

Класифікаційна характеристика видів публічно-правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративного суду, має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На її основі визначається спеціалізація суддів адміністративних судів з розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів з надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо.

Публічно-правові спори, які належать до юрисдикції адміністративного суду, можна класифікувати за такими критеріями: **предмет оскарження**; **вид суб'єкта владних повноважень** – сторони судового процесу; **вид суб'єкта владних повноважень** – учасника спору; **зміст публічно-правових відносин**, з яких виник спір.

Зокрема, **за предметом оскарження** всі публічно-правові спори поділяються на: 1) пов'язані з оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень; 2) пов'язані з оскарженням дій суб'єктів владних повноважень; 3) пов'язані з оскарженням бездіяльності суб'єктів владних

повноважень; 4) предметом яких є адміністративні договори.

Окреслюючи юрисдикцію адміністративних судів, законодавець визначає види публічно-правових спорів, на які вона поширюється, зокрема:

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

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

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

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

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (ч. 2 ст. 17 КАСУ).

Слід додати, що спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією і законами України та спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, об'єднані тим, що позивачем у даних справах є суб'єкт владних повноважень, і до них, наприклад, відносять такі справи:

1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян (п. 1 ч. 4 ст. 50 КАСУ);

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян (п. 2 ч. 4 ст. 50 КАСУ);

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України (п. 3 ч. 4 ст. 50 КАСУ);

4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (п. 4 ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАСУ);

5) про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180 КАСУ);

6) стосовно примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 183-1 КАСУ);

7) про припинення юридичних чи фізичних осіб-підприємців (п. 3 ч. 1 ст. 183 КАСУ);

8) про стягнення грошових сум, яке ґрунтується на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився строк судового оскарження (п. 4 ч. 1 ст. 183-2 КАСУ).

У п. 31 Постанови Пленум Вищого спеціалізованого суду роз'яснив, що ч. 4 ст. 50 КАС України передбачено, що громадяни України можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом. Такими випадками, наприклад, є:

1) Відповідно до ч. 2 ст. 2 та ч. 1 ст. 11 Закону України від 21.05.1997 «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено суб'єктів здійснення місцевого самоврядування, до яких належить й виконавчі органи ради. Згідно з пп. 25 п. 4 Типового положення про Головне управління праці та соціального захисту населення обласної, Київської міської державної адміністрації, управління праці та соціального захисту населення Севастопольської міської державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2007 № 790, таке управління відповідно до покладених на нього завдань організовує, координує та контролює надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Отже, спір між сторонами з приводу здійснення органом владних повноважень (управлінням праці та соціального захисту населення виконавчого комітету районної ради), делегованих йому законом, щодо

контролю за розподілом бюджетних коштів, спрямованих на виплату субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства.

2) Міський центр зайнятості як орган державної влади має право на звернення до суду з позовом про стягнення безпідставно отриманої допомоги по безробіттю з метою реалізації наданих йому ч.3 ст.36 Закону України від 02.03.2000 № 1533-III «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» повноважень, якою передбачено, що сума виплаченого матеріального забезпечення на випадок безробіття та вартості наданих соціальних послуг застрахованій особі внаслідок умисного невиконання нею своїх обов'язків та зловживання ними стягується з цієї особи відповідно до законодавства України з моменту виникнення обставин, що впливають на умови виплати їй забезпечення та надання соціальних послуг.

Оскільки у такому разі виникає спір за зверненням суб'єкта владних повноважень із приводу реалізації наданих йому законом функцій та у випадку, встановленому законом, такий спір не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства.

3) Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України від 21.11.1992 «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» всі види державної допомоги сім'ям з дітьми, крім допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами жінкам, зазначеним у ч. 2 ст. 4 цього Закону, призначають і виплачують органи соціального захисту населення за місцем проживання батьків (усиновлювачів, опікуна, піклувальника).

Ч. 2 ст. 22 зазначеного Закону передбачено, що суми державної допомоги, виплачені надміру внаслідок зловживань з боку громадян (у результаті подання документів із свідомо неправдивими відомостями, неподання відомостей про зміни у складі сім'ї, приховування обставин, що впливають на виплату державної допомоги, тощо), стягуються згідно з законом.

Враховуючи наведене, спір виникає за зверненням суб'єкта владних повноважень (управління праці та

соціального захисту населення) і не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства.

Ч. 2 ст. 4 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Закони України можуть передбачати вирішення певних категорій публічно-правових спорів в порядку іншого судочинства (наприклад, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення).

Вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, суди повинні виходити з того, що відповідно до ст. 15, 16 ЦПК у порядку цивільного судочинства суди розглядають справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ за КАС України (ст. 17), ГПК України (ст.ст. 1, 12), КПК України або КУпАП віднесено до компетенції адміністративних, господарських судів, до кримінального провадження чи до провадження в справах про адміністративні правопорушення. Законом може бути передбачено розгляд інших справ за правилами цивільного судочинства (п. 3 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ»).

Відповідно до п. 32 Постанови «Згідно з ч. 3 ст. 49 Закону України від 9.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.



З урахуванням положень ст. 15 ЦПК та п. 2 ч. 2 ст. 17, ч. 2 ст. 21 КАС України справи про відшкодування шкоди, завданої суб'єкту владних повноважень, незаконним звільненням працівника, якого було поновлено на роботі зі стягненням середнього заробітку за час вимушеного прогулу, яке сталося з вини посадової особи суб'єкта владних повноважень, розглядаються у порядку цивільного судочинства, якщо вони не заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Надзвичайно цікавою видається модель адміністративної юстиції ФРН, де вже тривалий час діє Кодекс адміністративного судочинства, що охоплює питання судочинства в адміністративних справах, його норми доповнюються нормами Закону про судоустрій і Цивільним процесуальним кодексом. Система адміністративних судів представлена на рівні трьох інстанцій: адміністративні суди; вищі адміністративні суди земель; Федеральний Адміністративний суд. Основний закон ФРН гарантує звернення будь-якої особи до суду, якщо державна влада порушує її права, а також зазначено, що громадяни можуть звертатися і до судів загальної юрисдикції. Виходячи з вище зазначеного, можна сказати, що у випадках проблем між різними видами юрисдикції, права і свободи громадян даної держави будуть захищені у будь-якому випадку. Що стосується компетенції, то у Кодексі адміністративного судочинства Німеччини визначено, що звернення до адміністративного суду можливе у всіх спорах публічно-правового, за виключенням, конституційно-правового, характеру, якщо спори не віднесені федеральним законом до компетенції іншого суду. Поряд з цим, у КАС Німеччини зазначено, що «публічно-правовий спір» відрізняється від «приватноправового спору» за природою правовідносин, на які спирається вимога позивача. В свою чергу, публічно-правовий спір виникає, коли вимога позивача пов'язана з нормами публічного права. А публічно-правові норми виникають тоді, коли вони застосовуються адміністративними

органами і іншими суб'єктами публічного права при виконанні ними публічних завдань і які можуть поширюватися лише на правовідносини між носіями публічного права або між державою (або іншими суб'єктами публічного права), з одного боку, і громадянами чи підприємствами, з іншого. На відміну від Кодексу адміністративного судочинства України, Кодекс адміністративного судочинства Німеччини не передбачає виключного переліку різних видів позовів, однак у останньому закріплено подання позову про визнання адміністративного акта недійсним і позов про присудження до прийняття адміністративного акта. Насамкінець, для визначення компетенції суду, який уповноважений розглядати справу, важливим є встановлення характеру спірних правовідносин. Критичне осмислення досвіду такої країни як Німеччина, творчий підхід до визначення шляхів його використання можуть стати потужним чинником для забезпечення злагодженого та ефективного функціонування адміністративного судочинства в Україні.

Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок, що під час вирішення питання щодо справ, які відносяться до юрисдикції адміністративних судів слід використовувати такі ознаки, як характер правовідносин, які виникають між сторонами; характер повноважень, які реалізуються органом публічної влади; форма реалізації повноважень; коло учасників спору та займані ними правові позиції, які містять в собі цілі, задачі і функції, що реалізуються ними у спірних правовідносинах.

Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ регламентується Главою 6 КАС України.

## 14.2 Особливості провадження в окремих

## **категоріях адміністративних справ**

### ***14.2.1 Спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його***

***рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності***

***Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 171 КАСУ).*** Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані

особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду.

Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині.

Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

**Постанова суду** у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку. Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його не чинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Правила цієї статті застосовуються також у випадках, коли питання про законність нормативно-правового акта чи відповідність його правовому акту вищої юридичної сили постало під час розгляду іншої адміністративної справи.

***Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ст. 171-1 КАСУ).***

Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;

2) актів Вищої ради юстиції;

3) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції;

4) рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Акти, дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Розподіл таких справ між судьями Вищого адміністративного суду України здійснюється без урахування спеціалізації суддів.

У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта Верховної Ради України, Президента України Вищий адміністративний суд України зобов'язує відповідача опублікувати про це оголошення. Оголошення публікується з дотриманням вимог, встановлених ч. 3–5 ст. 171 КАС України. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи.

Адміністративна справа щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вирішується колегією суддів у складі не менше п'яти суддів протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У

виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

Вищий адміністративний суд України за наслідками розгляду справи може:

1) визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України незаконним повністю або в окремії його частині;

2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, Президента України, Вищу раду юстиції, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України вчинити певні дії;

3) застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені ст. 162 КАС України.

У разі визнання незаконним і не чинним нормативно-правового акта резолютивна частина постанови суду невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції підлягає перегляду Верховним Судом України у порядку, визначеному цим Кодексом. Рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про його перегляд Верховним Судом України, якщо таку скаргу не було подано.

У разі подання заяви про перегляд Верховним Судом України рішення Вищого адміністративного суду України з питань, передбачених ст. 171-1 КАС України, якщо його не скасовано, набирає законної сили після набрання

законної сили рішенням Верховного Суду України за наслідками такого перегляду.

***Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності*** (ст. 171-2 КАСУ).

Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів.

Рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

***Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби*** (ст. 181 КАСУ).

Учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби 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:*

– у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів;

– у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій.

**Відповідачем** у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої служби.

Про подання позовної заяви суд повідомляє відповідача за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу зв'язку не пізніше наступного дня після відкриття провадження у справі. Протягом одного дня з дня одержання такого повідомлення відповідач зобов'язаний отримати в суді копію позовної заяви та доданих до неї документів.

Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі.

Адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пп. 1-4 ч. 1 ст. 18 цього Кодексу, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист.

**Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства** (ст. 183-5 КАСУ).

Позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України подаються до адміністративного суду за



місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

Адміністративні справи, передбачені ч. 1 цієї статті, розглядаються судом у п'ятиденний строк з дня надходження позовної заяви. Адміністративні справи, передбачені ч. 1 цієї статті, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін.

Копії судових рішень у визначених цією статтею адміністративних справах невідкладно видаються особам, які брали участь у справі.

Судові рішення у визначених адміністративних справах можуть бути оскаржені в апеляційному порядку в п'ятиденний строк з дня їх проголошення.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги.

Судові рішення у визначених цією статтею адміністративних справах набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а в разі їх оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції.

Судові рішення (постанови, ухвали) першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку та судові рішення апеляційної інстанції, прийняті за результатами розгляду апеляційної скарги, можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

Позовні заяви та апеляційні і касаційні скарги у справах, передбачених частиною першою цієї статті, подаються до адміністративного суду без сплати судового збору.

### **14.2.2 *Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму***

***Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій*** (ст. 172 КАСУ). Право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду.

Рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських (в тому числі міст Києва та Севастополя), районних у містах виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

Рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені чч. 3–4 ст. 172 КАС України, оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у строк, встановлений частиною шостою цієї статті, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Суд приймає позовну заяву щодо рішення, дії чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму або члена відповідної комісії до розгляду незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених цим Кодексом.

Суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму та комісію вищого рівня про надходження позовної заяви та про ухвалене судом рішення.

Суд вирішує адміністративні справи, визначені цією статтею, у дводенний строк після надходження позовної заяви. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у дводенний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування вирішуються судом до закінчення голосування. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у дводенний строк після надходження позовної заяви.

Неприсуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду.

***Особливості провадження у справах щодо уточнення списку виборців*** (ст. 173 КАСУ).

Право звернутися з адміністративним позовом про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, має кожен, хто має право голосу на відповідних виборах або референдумі.

Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії.

Позовна заява про уточнення списку виборців подається до адміністративного суду без сплати судового збору. Позовну заяву може бути подано не пізніш як за два дні до дня голосування. Суд при розгляді даного адміністративного позову звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця.

Суд вирішує адміністративні справи щодо уточнення списку виборців у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, – невідкладно.

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

Постанови адміністративного суду щодо внесення змін у списки виборців виконуються негайно.

***Особливості провадження у справах 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. 174 КАСУ).***

Право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність 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, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Позовна заява щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб подається до окружного адміністративного суду за їх

місцезнаходженням. Позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за їхнім місцезнаходженням.

Позовну заяву може бути подано до адміністративного суду у строк, встановлений чч. 6–7 ст. 172 КАС України.

Суд вирішує адміністративні справи, визначені цією статтею, у строк, встановлений ч. 11 ст. 172 цього Кодексу.

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

У разі встановлення судом при розгляді виборчого спору порушення засобом масової інформації чи інформаційним агентством вимог закону про вибори суд невідкладно повідомляє про це Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах, Центральну виборчу комісію, відповідну окружну виборчу комісію.

***Особливості провадження у справах 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. 175 КАСУ).

Право оскаржувати дії чи бездіяльність 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, що порушують законодавство про вибори чи референдум, мають

кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити дії чи бездіяльність суб'єктів, визначених частиною першою цієї статті, якщо ці дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум, подається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена. Позовна заява з інших питань, передбачених цією статтею, подається до окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Позовну заяву може бути подано до адміністративного суду у строк, встановлений чч. 6–7 ст. 172 КАС України.

Суд вирішує адміністративні справи, визначені цією статтею, у строк, встановлений ч. 11 ст. 172 цього Кодексу.

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

***Особливості провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України (ст. 176 КАСУ).***

Виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані законом інтереси яких порушено, мають право оскаржувати рішення чи дії об'єднання громадян, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника, які стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої організаційної діяльності або його виключної компетенції.

Кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу чи окружна виборча комісія мають право оскаржувати до суду дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата.

Кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу мають право оскаржувати дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їх прав або виборчих прав громадян. Виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права.

Рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових та службових осіб можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому ст.174 цього Кодексу. Акти чи дії виборчих блоків, об'єднань громадян, крім тих, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до їх внутрішньої організаційної



діяльності або їх виключної компетенції, – за місцезнаходженням органу об'єднання громадян, виборчого блоку, акти чи дії якого оскаржуються у порядку, передбаченому ст. 175 цього Кодексу.

Дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових і службових осіб, творчих працівників можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому ст. 174 цього Кодексу.

Рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, у тому числі рішення Центральної виборчої комісії із встановлення результатів виборів, можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому ст. 172 цього Кодексу.

Дії кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду.

Рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії та її членів можуть бути оскаржені до адміністративного суду за місцезнаходженням дільничної виборчої комісії.

Рішення, дії чи бездіяльність окружної виборчої комісії або члена такої комісії можуть бути оскаржені до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням окружної виборчої комісії в порядку, встановленому законодавством.

Суд розглядає та вирішує адміністративні справи за скаргами, поданими на вчинені порушення з моменту припинення голосування на виборчих дільницях, протягом двох днів після дня голосування.

Рішення апеляційної інстанції з виборчих спорів є остаточним і оскарженню не підлягає. Рішення Вищого адміністративного суду України щодо скарги на результати виборів є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку.

Повноваження суду, встановлені ст. 117 КАС України, не можуть бути застосовані судами щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів Президента України.

***Особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарження (ст.177 КАСУ).***

Суд, установивши порушення законодавства про вибори чи референдум, визначає у рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення усіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше передбачене законом рішення. У разі виявлення порушень, що можуть бути підставою для притягнення до відповідальності не за правилами цього Кодексу, суд постановляє окрему ухвалу з повідомленням про наявність таких порушень і надсилає її до органів чи осіб, уповноважених вжити у зв'язку з цим заходів, встановлених законом. Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених ст.ст.172–175 цього Кодексу, набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх апеляційного оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції. Судові рішення Вищого адміністративного суду України набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених ст.ст.172–175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніше як за чотири години до початку голосування.

Судами апеляційної інстанції є відповідні апеляційні адміністративні суди. Судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч.3 ст.172 цього Кодексу Київським апеляційним адміністративним судом, є Вищий адміністративний суд України.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк після закінчення строку апеляційного

оскарження з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Апеляційна скарга стосовно судового рішення, що було ухвалене до дня голосування, розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування.

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає апеляційному розгляду.

Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Судове рішення суду апеляційної інстанції є остаточним.

При розгляді справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарженні ч. 4 ст. 20 КАСУ не застосовується.

***Особливості здійснення представництва у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму*** (ст. 178 КАСУ).

Особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата, діє як представник відповідного кандидата у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження.

Особа, яка відповідно до закону про вибори чи референдум зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партій, ініціативної групи референдуму, діє як представник відповідної партії (блоку), місцевої організації партій, ініціативної групи референдуму у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, без додаткового уповноваження.

Документом, що підтверджує повноваження представників, визначених частинами першою і другою цієї статті, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори чи референдум.

Ст. 179 встановлює **особливості обчислення строків** у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та наслідки їх порушення. На обчислення строків, встановлених ст. 172–177 цього Кодексу, не

поширюються правила чч. 2–10 ст. 103 КАС України. Зазначені строки обчислюються календарними днями і годинами. Останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події, є день, що передує дню вказаної події. Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення.

Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду. Строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені ст.ст. 172–177 цього Кодексу, не може бути поновлено. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

### ***14.2.3 Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби***

***Особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності*** (ст. 180 КАСУ).

Позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає.

Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду.

#### **14.2.4 *Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України***

***Особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання*** (ст. 182 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 місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів, визначених частиною першою цієї статті, або після цього, залишається без розгляду. Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань.

Адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно.

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 злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У

постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання *виконується негайно*.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

***Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання*** (ст. 183 КАСУ).

Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (відповідний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування).

Адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно.

Постанова суду в адміністративній справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

***Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності*** (ст. 183-1 КАСУ).

Право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб.

Адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Позовна заява про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності подається до адміністративного суду без сплати судового збору.

Суд вирішує адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності протягом двох місяців з дня надходження позовної заяви.

У постанові адміністративного суду про задоволення позову зазначається *інформація про*: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, завданих власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.

Судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Вищий адміністративний суд України,

Суд апеляційної інстанції розглядає справу у двомісячний строк з дня надходження апеляційної скарги.

Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду справи.

***Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів*** (ст. 183-3 КАС України).

Провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними передбачених законом повноважень здійснюється на підставі подання таких органів щодо: 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; 3) стягнення коштів за податковим боргом; 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.

Подання подається до суду першої інстанції протягом двадцяти чотирьох годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі та повинно містити: 1) найменування адміністративного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, відносно сторони, до якої застосовуються заходи, передбачені частиною першою цієї статті; 4) підстави звернення з поданням, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 5) перелік документів та



інших матеріалів, що додаються; б) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою.

У разі недотримання вимог частини третьої цієї статті суд повідомляє про це заявника та надає йому строк, але не більше ніж 24 години, для усунення недоліків.

Невиконання вимог суду в установлений строк тягне за собою повернення заявнику подання та доданих до нього документів.

Повернення подання не є перешкодою для повторного звернення з ним до суду після усунення його недоліків, але не пізніше ніж протягом 48 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду.

Суд ухвалою відмовляє у прийнятті подання у разі, якщо: 1) заявлено вимогу, не передбачену частиною першою цієї статті; 2) із поданих до суду матеріалів вбачається спір про право.

Відмова у прийнятті подання унеможливорює повторне звернення заявника з таким самим поданням. Заявник у цьому випадку має право звернутися з тими самими вимогами до суду в загальному порядку.

Ухвалу про відмову в прийнятті подання може бути оскаржено в апеляційному порядку протягом 24 годин з моменту її винесення.

У разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі суд приймає у триденний строк, але не пізніше ніж протягом 96 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення заявника до суду, постанову по суті заявлених вимог, яка підлягає негайному виконанню.

Розгляд подання відбувається за участю органу доходів і зборів, що його вніс, та платника податків, стосовно якого його внесено.

Неявка сторін у судові засідання не перешкоджає розгляду подання.

У постанові суду зазначаються: 1) дата прийняття постанови; 2) найменування суду, прізвище та ініціали суд-

ді; 3) найменування сторін, їх місцезнаходження; 4) мотиви задоволення судом заявлених вимог з посиланням на закон; 5) порядок вчинення дій, передбачених постановою; 6) відомості про порядок та строки апеляційного оскарження постанови.

Апеляційний перегляд постанови суду першої інстанції здійснюється за загальною процедурою.

Постанова суду апеляційної інстанції може бути оскаржена в касаційному порядку за загальною процедурою.

На обчислення строків, установлених цією статтею, не поширюються правила ст. 103 КАС України. Строки, встановлені цією статтею, обчислюються годинами і закінчуються із закінченням години, на яку припадає таке закінчення. Ці строки, не включають добові години, що припадають на вихідні та святкові дні.

***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, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183-4 КАСУ).***

Провадження у справах щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого 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.

Адміністративний позов подається до суду першої інстанції за підсудністю, встановленою цим Кодексом, у письмовій формі та повинний містити: 1) найменування адміністративного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) підстави звернення з позовом, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 4) перелік документів та інших матеріалів, що додаються;

5) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою.

У разі порушення вимог частини другої цієї статті суд повідомляє про це заявника та визначає строк для усунення недоліків. Невиконання вимог суду в установленій ним строк тягне за собою повернення заявнику позову та доданих до нього документів. Повернення позову не є перешкодою для повторного звернення з ним до суду після усунення недоліків, що зумовлюють звернення до суду.

Суд ухвалою відмовляє у прийнятті позову в разі, якщо заявлено вимогу, не передбачену частиною першою цієї статті. Відмова у прийнятті позову унеможливорює повторне звернення заявника з таким самим позовом.

Постанова по суті заявлених вимог приймається судом не пізніше наступного робочого дня з дня надходження позову, розглянутого у закритому судовому засіданні за участю тільки заявника. Власник активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, на які накладається чи з яких знімається арешт або до яких надається доступ, не повідомляється про розгляд справи судом.

У постанові суду зазначаються: 1) дата прийняття постанови; 2) найменування суду, прізвище та ініціали судді; 3) мотиви та висновок суду по суті заявлених вимог з посиланням на закон; 4) порядок вчинення дій, передбачених постановою.

Ухвалу про відмову в прийнятті позову може бути оскаржено в апеляційному порядку. Апеляційний суд протягом трьох днів з дня надходження апеляційної скарги перевіряє законність ухвали суду першої інстанції та приймає рішення по суті.

Судові рішення, що набрали законної сили, щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого

на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них є остаточними та підлягають негайному виконанню.

***Особливості провадження у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*** (ст. 183-6 КАСУ).

Провадження у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування на виявлені під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності порушення вимог законодавства у разі, якщо необхідність такого підтвердження передбачена законом, здійснюється на підставі адміністративного позову суб'єкта владних повноважень, яким ужито відповідних заходів реагування.

Адміністративний позов подається суб'єктом владних повноважень до окружного адміністративного суду не пізніше наступного дня з дня видання (прийняття) відповідного розпорядчого документа про вжиття заходів реагування, обґрунтованість яких підлягає підтвердженню судом.

Позовна заява має відповідати вимогам, установленим ст. 106 КАС України. У разі якщо порушення, яке стало підставою для вжиття заходів реагування, було виявлено відповідним суб'єктом владних повноважень під час проведення перевірки, до позовної заяви додаються копії документів, що підтверджують дотримання процедури проведення цієї перевірки.

У разі невідповідності поданої заяви вимогам частини третьої цієї статті суд у день подання позовної заяви повідомляє позивача про таку невідповідність та встановлює строк не більше двох днів для усунення недоліків. Якщо позивач усунув недоліки в установленій судом строк, позовна заява вважається поданою в день, коли зазначені недоліки було усунуто.

Невиконання вимог суду про усунення недоліків у встановлений строк тягне за собою повернення позивачу позовної заяви та доданих до неї документів.

Повернення позовної заяви унеможлиблює повторне звернення з тим самим позовом.

Ухвала суду про повернення позовної заяви може бути оскаржена в апеляційному порядку протягом двох днів з дня її постановлення.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суд вирішує не пізніше наступного дня з дня надходження позовної заяви. Копії ухвали про відкриття провадження невідкладно надсилаються позивачу та особі, прав, свобод, інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний позов. В ухвалі про відкриття провадження суд може зобов'язати позивача вжити заходів для своєчасного та належного повідомлення особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний позов, про час і місце розгляду справи з наданням у судовому засіданні доказів про таке повідомлення.

Виклик судом осіб, які беруть участь у справі, та повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра або телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу зв'язку. Неприбуття в судові засідання осіб, яким належним чином повідомлено про час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

У разі постановлення ухвали про відкриття провадження у справі суд у п'ятиденний строк ухвалює постанову по суті заявлених вимог.

У постанові суду зазначаються: 1) день, час та місце її ухвалення; 2) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який ухвалив постанову; 3) найменування суб'єкта владних повноважень, який звернувся з адміністративним позовом, ім'я (найменування) особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний позов; 4) зміст вимог адміністративного позову; 5) положення

закону, якими керувався суд і на підставі яких ухвалено постанову; 6) висновок суду про повне або часткове задоволення чи відмову в задоволенні вимог адміністративного позову з посиланням на досліджені судом докази; 7) висновок суду про розподіл судових витрат; 8) строк набрання постановою законної сили та порядок її оскарження.

Постанова адміністративного суду ухвалюється, проголошується та видається або надсилається в день її ухвалення згідно з правилами, передбаченими ст.ст. 160, 167 КАС України, без права суду відкласти складення постанови в повному обсязі.

Постанову адміністративного суду може бути надіслано кур'єром, факсом, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку.

У разі якщо під час судового розгляду буде встановлено, що обставини, які стали підставою для вжиття заходів реагування, обґрунтованість яких потребує підтвердження судом, перестали існувати або усунуті, суд ухвалює постанову про відсутність підстав для вжиття відповідним суб'єктом владних повноважень заходів реагування.

Апеляційні скарги на судові рішення суду першої інстанції подаються протягом трьох днів з дня їх ухвалення. Апеляційні скарги розглядаються апеляційним судом у строк не більше трьох днів з дня відкриття апеляційного провадження. Копія судового рішення апеляційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, в день його ухвалення кур'єром, факсом, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку. Судове рішення апеляційної інстанції є остаточним і оскарженню не підлягає.

Строки, визначені цією статтею, не включають вихідних, святкових чи інших неробочих днів.

Особа має право подати заяву про скасування заходів реагування, обґрунтованість яких підтверджена постановою суду відповідно до положень цієї статті, якщо обставини, які стали підставою для вжиття цих заходів,

перестали існувати або усунуті, що підтверджується відповідними доказами. Така заява подається до адміністративного суду, який ухвалив постанову про підтвердження обґрунтованості заходів реагування, вжитих суб'єктами владних повноважень.

Заява про скасування заходів реагування підлягає розгляду та вирішенню в судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, протягом п'яти днів з дня її отримання судом. Неприбуття в судове засідання осіб, яких належним чином повідомлено про час і місце розгляду, не перешкоджає розгляду такої заяви. У разі якщо суд дійде висновку про можливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, він розглядає заяву в порядку письмового провадження.

За результатами розгляду заяви суд постановляє ухвалу про задоволення або про відмову в її задоволенні, яка не підлягає оскарженню.

Відмова у задоволенні заяви не перешкоджає повторному зверненню до суду із заявою про скасування заходів реагування.

### **14.3 Скорочене провадження**

Сутність адміністративного судочинства нерозривно пов'язана з поняттям форми його провадження, яка посідає особливе місце у вітчизняній адміністративно-процесуальній доктрині, виступає важливою складовою змісту адміністративної юстиції.

Чинний КАС України визначає такі процесуальні форми провадження адміністративного судочинства в суді першої інстанції: 1) судовий розгляд справи за загальними правилами КАС України (ст. 122 КАСУ); 2) судовий розгляд справи в порядку письмового

провадження (п. 10 ч. 1 ст. 3, ч. 4 ст. 122, п. 4. ч. 8 ст. 183-3 КАСУ); 3) судовий розгляд справи в порядку скороченого провадження (ст. 183-2 КАСУ).

Зазначені процесуальні форми провадження адміністративного судочинства є результатом пошуку законодавцем шляхів успішного виконання адміністративними судами поставленого перед ними завдання щодо забезпечення ефективного та якісного вирішення спорів, які виникають у сфері публічно-правових відносин.

**Скорочене провадження** регламентується ст. 183-2 КАС України.

Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах 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, передбачених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців;

4) стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження.

Суд може розглядати в порядку скороченого провадження адміністративні справи щодо вимог,



передбачених частиною першою цієї статті, якщо такі вимоги не стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб.

Про відкриття скороченого провадження суд виносить *ухвалу*, копія якої разом з копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу. У разі якщо скорочене провадження відкрите за адміністративним позовом, поданим суб'єктом владних повноважень, відповідачу надсилається лише копія ухвали суду. В ухвалі в обов'язковому порядку зазначаються строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач у десятиденний строк з дня одержання такої ухвали та копій документів може подати заперечення проти позову та необхідні документи або заяву про визнання позову. Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача, то заперечення проти позову чи заява про визнання позову мають бути подані безпосередньо до канцелярії суду.

Суддя розглядає 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 приймає законне судове рішення. У разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню.

Справа повинна бути розглянута у порядку скороченого провадження *протягом таких строків:*

1) не пізніше наступного дня з дня надходження до суду заяви відповідача про визнання позову;

2) не пізніше трьох днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

3) не пізніше трьох днів – у разі якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

4) не пізніше п'яти днів з дня подання відповідачем заперечення проти позову.

У постанові, прийнятій у скороченому провадженні, зазначаються: 1) дата, час та місце її прийняття; 2) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який прийняв постанову; 3) ім'я (найменування) сторін; 4) предмет адміністративного позову; 5) положення закону, якими суд керувався і на підставі яких задоволено позов; 6) висновок суду по суті вимог; 7) розподіл судових витрат; 8) обов'язок відповідача виконати постанову негайно, крім постанови в адміністративній справі, передбаченій п.2 ч.1 цієї статті; 9) строк набрання постановою законної сили та порядок її оскарження.

Постанова складається та підписується у день її прийняття, а її копії не пізніше наступного дня надсилаються сторонам рекомендованим листом із повідомленням.

Постанова за результатами скороченого провадження може бути оскаржена сторонами в апеляційному порядку.

Постанова може бути оскаржена в апеляційному порядку також іншими особами у зв'язку з тим, що суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Строк для подання апеляційної скарги стороною або іншою особою, яка брала участь у справі, обчислюється з моменту отримання копії постанови.

Апеляційні скарги у справах, передбачених п 1, 2 ч. 1 цієї статті, розглядаються апеляційними судами в порядку *письмового провадження*.

Постанова, прийнята у скороченому провадженні, крім випадків її оскарження в апеляційному порядку, є остаточною.

У разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, судові рішення апеляційної інстанції по такій справі є остаточною і оскарженню не підлягає.

Не допускається розгляд у порядку скороченого провадження адміністративних справ, які належить розглядати колегією суддів, а також адміністративних справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

### **Контрольні питання**

Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

Процесуальний статус сторін компетенційних спорів.

Процесуальні засоби забезпечення прав відповідача у справах за позовом суб'єкта владних повноважень.

Порядок розгляду і вирішення справ щодо уточнення списку виборців.

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 № 3 // Закон і бізнес. – 2013. – № 12 (1102). – С. 17–19.

Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3 // Бізнес (бухгалтерія). – 2006. – № 13. – С. 30.

Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів : указ Президента України від 20.05.2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 46.

Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби : лист Вищого адміністративного суду від 02.02.2011 № 149/11/13-11 // Закон і Бізнес. – 2011. – № 8.

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

Янюк Н. Виборчі спори як предмет судового розгляду : окремі проблеми теорії та практики / Н. Янюк // Вісник Львів.

ун-ту. Серія юридична. – 2008. – Вип. 47. – С. 96–102.

### **Додаткові нормативно-правові акти і література**

Смокович М. Окремі аспекти процесуальних особливостей судового розгляду виборчих спорів / М. Смокович // Вибори та демократія: наук.-просвіт. правн. журнал. – 2008. – № 1. – С. 5–10.

Смокович М. Скорочене провадження в адміністративній справі: проблеми та перспективи // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 13–26.

Смокович М. І. Оскарження в адміністративних судах рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 1(5).

Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності / Ю. Битяк // Право України. – 2011. – № 4. – С. 4–11.

Кобилянський К. М. Право особи на захист в адміністративному суді / К. М. Кобилянський // Адвокат. – 2010. – № 3. – С. 35–38.

Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583–587.

Рябченко Я. С. Особливості провадження та розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів / Я. С. Рябченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 1. – С. 34–39.

Смокович М. Визначення поняття та належності виборчого спору / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 4. – С. 9–26.

Смокович М. І. Визначення предметної підсудності окремих виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1(9) – С. 7–12.

### Тестові завдання

**До якого судового органу оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України?**

- Конституційного Суду України;
- Верховного Суду України;
- Вищого адміністративного суду України;
- Вищої ради юстиції;
- Київського окружного суду.

**Яким судом вирішується адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності?**

- місцевими загальними судами;
- окружними адміністративними судами;
- апеляційними адміністративними судами;
- Вищим адміністративним судом;
- Верховним судом України.

**Хто не є суб'єктом оскарження рішення членів виборчої комісії під час виборів Президента України?**

- політична партія;
- виборець;
- офіційний спостерігач;
- виборча комісія;
- кандидат у Президенти.

**Куди подається позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності?**

- до Верховної Ради України;
- до Верховного Суду України;
- до Вищого адміністративного суду України;
- до Київського окружного адміністративного суду;
- до Київського апеляційного адміністративного суду.

**Скорочене провадження в адміністративних справах не застосовується щодо:**

- зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо інформаційного запиту фізичної особи;
- оскарження фізичними особами рішень суб'єктів владних повноважень щодо одержання пенсійних виплат;

оскарження фізичними особами дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням;

адміністративних справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС України строк оскарження.

## Розділ 15

# АПЕЛЯЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

### 15.1 Перегляд судових рішень адміністративних судів в апеляційному порядку.

#### Право на апеляційне оскарження

**Апеляція** (з лат. appellatio – звернення, скарга) – одна із форм оскарження судових рішень до суду вищої (апеляційної) інстанції, що має право переглядати справу. Як гарантія законності та обґрунтованості судових рішень закріплена у законодавстві переважної більшості країн. Суть апеляційного оскарження як процесуального інституту полягає в тому, що поданням апеляції правосудність рішення суду першої інстанції, що не набрало законної сили, може бути оскаржена стороною процесу як з фактичної точки зору (по суті), так і з юридичної (по формі).

Інститут апеляційного провадження здавна відомий в Україні. Зокрема він докладно врегульований у «Правах, за якими судиться малоросійський народ» (1743), де апеляція визначалася як «правильне відкликання і перенесення з нижчого суду до вищого справи сторін, що судяться, коли одна якась із них вважала себе скривдженою вироком, винесеним у її справі в цьому нижчому суді». Законом «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 визначено (закріплено) види і склад апеляційних судів, і в КАС України 2005 р. закріплено умови і порядок апеляційного провадження.

**Апеляція** – це оскарження рішення суду першої інстанції, яке не набрало законної сили, до суду вищої



(апеляційної) судової інстанції та перегляд ним оскаржуваного рішення і адміністративної справи в межах апеляційної скарги і позовних вимог, що були заявлені в суді першої інстанції. *Строк* набрання рішенням законної сили дорівнює строку подання заяви про апеляційне оскарження або апеляційної скарги.

**Апеляційне оскарження**, перевірка та перегляд рішень суду першої інстанції, що не набрали законної сили, як процесуальна гарантія захисту прав та інтересів сторін, інших осіб, які брали участь у справі, а також осіб, які не брали участі у справі, але, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, **має забезпечити** шляхом повторного розгляду адміністративної справи: а) встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи; б) встановлення нових фактів та їх дослідження; в) дослідження нових доказів, які не досліджувалися у суді першої інстанції, а також доказів, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС України; г) виправлення помилок суду першої інстанції; г) забезпечення правильного та однакового застосування норм матеріального та процесуального права; д) формування судової статистики.

Отже, *зміст перегляду* судових рішень в апеляційному порядку полягає в новому (повторному) розгляді й перевирішенні справи судом апеляційної інстанції.

Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України, ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації та *інстанційності*. **Принцип інстанційності** означає вимогу забезпечити можливість для послідовного оскарження й перегляду судових рішень у судах вищого рівня. *Призначення* принципу інстанційності судової системи – забезпечення права людини та громадянина на оскарження судового рішення та отримання

справедливого вирішення їх спору, а також забезпечення можливості мінімізувати ризики суддівської помилки.

У системі судів загальної юрисдикції діють **апеляційні адміністративні суди** як суди апеляційної інстанції з розгляду адміністративних справ, які утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд, що ухвалив рішення. У системі адміністративних судів утворено дев'ять апеляційних адміністративних судів: Вінницький, Дніпропетровський, Донецький, Житомирський, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський.

**Повноваження апеляційного суду** визначені ст. 27 Закону, згідно з якою *апеляційний суд*: 1) розглядає справи відповідної судової юрисдикції в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом; 2) у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядає справи відповідної судової юрисдикції як суд першої інстанції; 3) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику; 4) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства; 5) здійснює інші повноваження, визначені законом.

**Суддя** апеляційного суду здійснює судочинство в порядку, встановленому процесуальним законом, а також інші повноваження, визначені законом (ст. 28 Закону).

Згідно зі ст. 29 Закону **голова апеляційного суду**: 1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; 2) визначає адміністративні повноваження заступників голови апеляційного суду; 3) контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про

застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавств 4) видає на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади відповідний наказ; 5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про наявність вакантних посад у апеляційному суді в десятиденний строк з дня їх утворення; 6) забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду; 7) контролює ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства; 8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів апеляційного суду; 9) здійснює інші повноваження, визначені законом. Голова апеляційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає *накази і розпорядження*.

У разі відсутності голови апеляційного суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення – заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду – суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді. Заступники голови апеляційного суду здійснюють адміністративні повноваження, визначені головою суду (ст. 30 Закону).

**Апеляційна форма оскарження** рішень адміністративного суду за своїм змістом є різновидом правосуддя, оскільки на неї поширюються всі ті засади, що притаманні правосуддю в цілому (п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України).

Реалізація цих принципів знаходить своє відображення у п. 6 ст. 7 і 13 КАС України, які закріплюють відповідний принцип судочинства, а також у главі 1 «Апеляційне провадження» розділу IV КАС України «Перегляд судових рішень». Будучи самостійною

стадією адміністративного судочинства, апеляційне провадження низку специфічних особливостей. Основним для апеляційного провадження є забезпечення перегляду судових рішень судів нижчих інстанцій. Предметом перегляду в апеляційному провадженні є рішення суду першої інстанції, які не набрали законної сили.

**Право на апеляційне оскарження** повністю або частково постанови суду першої інстанції, як правило, мають особи, які беруть участь у справі, якщо результат розгляду їх не влаштовує. Однак не виключені випадки, коли постанова суду про вирішення адміністративної справи може стосуватися інтересів іншої особи, яка не брала участі у справі та яка дізналася про справу уже після ухвалення постанови. Для захисту своїх прав така особа також має право на апеляційне оскарження. Отже, право на оскарження постанови в адміністративній справі суду першої інстанції повністю або частково мають:

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб) або особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач), якщо це стосується їхніх інтересів (наприклад ч. 2 ст. 98 КАСУ);

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки (наприклад, визнання в судовому порядку законності виділення земельної ділянки під забудову, що потягнуло за собою порушення прав осіб, які проживають та території виділеної земельної ділянки чи поруч з нею).

Зазначені вище особи у будь-який час до закінчення апеляційного розгляду мають право приєднатися шляхом подання заяви до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги (ст. 192 КАСУ).

Законодавець не встановлює кола осіб, які мають право оскаржити в апеляційному порядку *ухвали* суду першої інстанції. Проте, за змістом ст. 185 КАС України вбачається, що такими особами можуть бути лише учасники процесу. Водночас слід звернути увагу, що з

метою унеможливлення (запобігання) заявлень необґрунтованих клопотань та затягування процесу розгляду адміністративної справи законодавець обмежив коло ухвал, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови повністю або частково. На відміну від цивільного процесуального закону, де законодавець дає вичерпний перелік ухвал, на які можуть бути подані скарги окремо від рішення суду (ст. 293 ЦПК), в адміністративному судочинстві такого переліку законодавцем не наводиться. Однак аналіз норм адміністративного судочинства дає підстави вважати, що орієнтовний перелік ухвал, які можуть бути оскаржені окремо від постанови суду, наводиться у ст. 160 КАС України, крім ухвал з питань призначення судової експертизи (ст. 81 КАСУ), об'єднання і роз'єднання справ (ст. 116 КАСУ) та деяких інших ухвал. Проте, в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства (ст. 293 ЦПК), законодавець не виділяє чи не встановлює переліку ухвал, на які можуть бути подані скарги окремо від рішення суду, а в кожному конкретному випадку закріплює, що дана постанова може бути оскаржена. Наприклад, ухвала суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена (ч. 2 ст. 155 КАСУ).

Обмеження кола ухвал суду першої інстанції, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду, *ґрунтується на необхідності*: а) забезпечення розгляду адміністративних справ протягом *розумного строку (але не більше двох місяців)*; б) запобігання зловживанню правом оскарження ухвал з метою затягування процесу розгляду справи; в) усунення можливості заявлень необґрунтованих клопотань і оскаржень ухвал про відмову в задоволенні цих клопотань; г) надання судовим рішенням імперативності та забезпечення керованості адміністративним процесом.

Отже, не всі ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови, а лише у випадках, коли це прямо встановлено

КАС України. На інші ухвали, можливість оскарження яких КАС України не передбачається, можуть бути викладені заперечення в апеляційній скарзі на постанову суду. Наприклад, оскарження ухвали про призначення судової експертизи (ст. 81 КАСУ) або об'єднання і роз'єднання справ (ст. 116 КАСУ) законом не передбачається.

Немає підстав для оскарження ухвали про поновлення чи продовження процесуальних строків (ст. 102 КАСУ), про відкриття провадження у справі (ст. 107 КАСУ) тощо. Постановлення судом таких ухвал не перешкоджає правам інших осіб на судовий захист. Тому для з'ясування окремих питань, пов'язаних із винесенням такої ухвали, достатньо викладення заперечення в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції. Інша справа, коли йдеться про відмову у поновленні чи продовженні процесуальних строків або про відмову відкриття провадження у справі тощо, законодавець з метою захисту прав та інтересів учасників процесу, закріплює можливість оскарження в апеляційному порядку окремо від постанови суду. В адміністративному судочинстві, враховуючи те, що відповідачем в абсолютній більшості є суб'єкт владних повноважень, у якого сконцентрована певна влада, можливість впливу на правоохоронні й державні органи, законодавець намагається якомога повніше врегулювати питання перегляду судових рішень.

Відповідно до ст. 177 КАС України судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених ст. 172–175 Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у *дводенний строк* з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніш як за чотири години до початку голосування.

Судами апеляційної інстанції є відповідні апеляційні адміністративні суди. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у *дводенний строк* після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Апеляційна скарга стосовно

судового рішення, що було ухвалене до дня голосування, розглядається не пізніше ніж *за дві години* до початку голосування. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає апеляційному розгляду.

Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Судове рішення суду апеляційної інстанції є остаточним. При розгляді справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарженні ч. 4 ст. 20 КАС України не застосовується (Верховний Суд України такі справи в касаційному порядку не переглядає).

Законодавець встановлює деякі особливості перегляду судових рішень у справах щодо **оскарження нормативних актів**. *По-перше*, із загального правила, що будь-яка особа може звернутися до апеляційного суду, якщо рішенням суду першої інстанції порушені її права, свободи чи інтереси, є виключення. Зміст цього виключення зводиться до наступного: щоб уникнути масових звернень з апеляційними скаргами про оскарження одного і того самого рішення суду першої інстанції, законодавець встановлює правило, за яким оскаржити судове рішення першої інстанції з питань чинності чи не чинності нормативних актів надано право лише особам, які брали участь у справі. *По-друге*, з метою поширення інформації про оскарження того чи іншого нормативно-правового акта у суді першої інстанції і щоб кожна заінтересована особа могла взяти участь у розгляді справи запроваджено обов'язкове повідомлення в офіційному виданні про відкриття провадження не пізніш як *за сім днів до судового розгляду* (ч. 3–5 ст. 171 КАСУ). *По-третє*, якщо оголошення опубліковане своєчасно, встановлюється, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Однак, якщо особа не брала участі у цій справі, вона втрачає право на апеляційне оскарження, незважаючи на те, що судове

рішення може стосуватися її прав, свобод та інтересів. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду (ч. 6 ст. 171 КАСУ).

Цей механізм перегляду судових рішень щодо оскарження нормативно-правових актів, з одного боку, ніби надає можливість особі захищати свої права за умови її участі у справі й це позитивно для діяльності судів, а з іншого боку, зводить до мінімуму можливість апеляційного перегляду судових рішень. Адже не кожна особа, права якої порушені нормативно-правовим актом, має можливість знайомитися з офіційними виданнями.

**Предметом** апеляційного оскарження є рішення суду першої інстанції, їх відповідність фактичній та юридичній стороні адміністративної справи. При цьому **об'єктом перегляду** є правильність встановлення фактів і оцінки доказів, а також тлумачення і застосування норм матеріального і процесуального права у тому самому обсязі, що й суд першої інстанції (ст. 196 КАСУ).

## 15.2 Апеляційне провадження в адміністративних справах

Реалізація права на апеляційне оскарження з додержанням зазначених у законі умов призводить до відкриття апеляційного провадження. Апеляційне провадження має неабияке значення для реалізації та захисту прав, свобод, інтересів, а також уточнення обов'язків фізичних та юридичних осіб, адже апеляційне провадження є останньою інстанцією, яка може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні першої інстанції, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, оскільки ці питання не входять у межі перегляду судом касаційної інстанції



(ст. 220 КАСУ), а отже, апеляційна інстанція є останньою інстанцією, яка розглядає ці питання.

В юридичній літературі **апеляційне провадження** визначається як нормативно врегульований комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій з перегляду адміністративної справи та судових рішень судів першої інстанції за апеляційними скаргами правомочних осіб щодо оцінки доказів і встановлених фактів у справі чи застосування матеріального та процесуального права, у ході якого відбувається повторний розгляд оскарження у повному обсязі або частково.

Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві – своєрідна форма перевірки ще не чинних рішень суду першої інстанції, сутність якої полягає у повторному розгляді адміністративної справи по суті й перевірці судом апеляційної інстанції постанов та ухвал суду першої інстанції, що не набрали законної сили як з юридичної, так і фактичної сторони. Таким чином, за допомогою апеляційного провадження здійснюється перевірка законності й обґрунтованості ухвалених судами першої інстанції рішень, що дає змогу ще до набрання ними законної сили усунути допущені цими судами помилки та порушення.

Апеляційне провадження складається з **кількох стадій** (елементів, операцій, частин):

- 1) апеляційне оскарження та відкриття апеляційного провадження;
- 2) підготовка справи до апеляційного розгляду;
- 3) апеляційний розгляд справи у судовому засіданні;
- 4) судові рішення та їх ухвалення (постановлення).

**1. Апеляційне оскарження та відкриття апеляційного провадження** здійснюється шляхом подання апеляційної скарги подається до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судове рішення. Копія апеляційної скарги одночасно

надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня її проголошення. У разі застосування судом ч. 3 ст. 160 КАС України, а також прийняття постанови у письмовому провадженні апеляційна скарга подається протягом десяти днів з дня отримання копії постанови.

Якщо суб'єкта владних повноважень у випадках та порядку, передбачених ч. 4 ст. 167 КАС України, було повідомлено про можливість отримання копії постанови суду безпосередньо в суді, то десятиденний строк на апеляційне оскарження постанови суду обчислюється з наступного дня після закінчення п'ятиденного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень повідомлення про можливість отримання копії постанови суду.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. У разі якщо ухвалу було постановлено в письмовому провадженні або згідно з ч. 3 ст. 160 КАС України, або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

Пропуск зазначених строків практично припиняє право заінтересованих осіб на апеляційне оскарження рішень суду першої інстанції, а подані заяви чи апеляційні скарги залишаються без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою особи, яка їх подала, не знайде підстав для поновлення строку. У разі наведення заінтересованою особою поважних причин пропуску строку суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про поновлення строку за правилами ст. 102 КАС України.

Ст. 187. **Вимоги до апеляційної скарги.** Апеляційна скарга подається у письмовій формі. В апеляційній скарзі зазначаються: 1) найменування адміністративного суду апеляційної інстанції, до якого подається скарга; 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає

апеляційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, до суду апеляційної інстанції; 4) обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права; 5) у разі необхідності – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо; 6) перелік матеріалів, які додаються.

В апеляційній скарзі зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції, чи просить суд розглянути справу за її відсутності. Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані.

Апеляційна скарга підписується особою, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження, якщо цей документ не подавався раніше. В апеляційній скарзі зазначається дата її подання.

До апеляційної скарги додаються її копії відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі. До апеляційної скарги додається документ про сплату судового збору, а також копії доданих до неї письмових матеріалів відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі.

**Ст. 188. Дії суду першої інстанції після одержання апеляційних скарг.** Суд першої інстанції через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги надсилає її разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Апеляційні скарги, що надійшли після направлення справи до адміністративного суду апеляційної інстанції, не пізніше наступного дня після їх надходження направляються до адміністративного суду апеляційної інстанції. Якщо подано апеляційну скаргу на ухвалу суду

першої інстанції, яка не перешкоджає провадженню у справі, то суд першої інстанції, не зупиняючи провадження, направляє до адміністративного суду апеляційної інстанції апеляційну скаргу та копії матеріалів справи, що необхідні для розгляду такої скарги. Після закінчення апеляційного провадження всі матеріали цього провадження приєднуються до матеріалів адміністративної справи.

**Ст. 189. *Прийняття апеляційної скарги судом апеляційної інстанції.***

Адміністративна справа реєструється у день її надходження до адміністративного суду апеляційної інстанції в порядку, встановленому ч.3 ст.5-1 КАС України, та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач протягом трьох днів перевіряє її відповідність вимогам ст. 187 КАС України і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження. До апеляційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст.187 цього Кодексу, застосовуються правила ст.108 КАС України (залишається без руху). Апеляційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, установлених ст.186 цього Кодексу, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. При цьому протягом тридцяти днів з моменту отримання ухвали про залишення апеляційної скарги без руху особа має право звернутися до суду апеляційної інстанції з заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку.

Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку апеляційного оскарження будуть визнані неповажними, суддя-доповідач відмовляє у відкритті апеляційного провадження.

Незалежно від поважності причини пропуску строку апеляційного оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту оголошення оскаржуваного судового рішення.

Суддя-доповідач **відмовляє у відкритті** апеляційного провадження у справі також у випадках, якщо: 1) справа не підлягає апеляційному розгляду у порядку адміністративного судочинства; 2) є ухвала про закриття апеляційного провадження у зв'язку з відмовою особи від апеляційної скарги; 3) є ухвала про відмову у задоволенні апеляційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою.

Копія ухвали про повернення апеляційної скарги або відмову у відкритті апеляційного провадження разом із доданими до скарги матеріалами направляються особі, яка подавала апеляційну скаргу, а апеляційна скарга залишається у справі. Іншим особам, які беруть участь у справі, надсилається копія відповідної ухвали.

Ухвали про повернення апеляційної скарги або про відмову у відкритті апеляційного провадження можуть бути оскаржені у касаційному порядку.

**2. Підготовка справи до апеляційного розгляду** полягає в тому, що суддя-доповідач протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження зобов'язаний вчинити процесуальні дії, перелік яких передбачений ч. 1 ст. 190 КАС України. Всі ці дії спрямовані на всебічну підготовку справи для її розгляду в апеляційному порядку. Для цього *суддя-доповідач повинен*: 1) з'ясувати питання про склад осіб, які беруть участь у справі, а також питання щодо предмета доказування, обставини, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень, а також з'ясувати, які обставини визнаються, які заперечуються особами, що

беруть участь у справі; 2) вирішити питання про повідомлення осіб, які беруть участь у справі, щодо відкриття апеляційного провадження, встановити строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на апеляційну скаргу за змістом і формою, передбаченими ст. 191 КАС України; 3) з'ясувати питання щодо наявності доказів, запропонувати особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребувати їх із власної ініціативи; 4) вирішити питання щодо можливості письмового провадження у суді апеляційної інстанції.

Перелік підготовчих дій, закріплений у ст. 190 КАС України, *не є вичерпним* – суддя може вирішувати інші питання, необхідні для апеляційного розгляду.

Усі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Копії ухвали надсилаються особам, які беруть участь у справі. Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач інформує колегію суддів, яка постановляє ухвалу, про закінчення підготовки та призначення справи до апеляційного розгляду. Відповідно до закону перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів (ст. 24 КАСУ).

**Заперечення на апеляційну скаргу** мають право подати до суду апеляційної інстанції особи, які беруть участь у справі, в письмовій формі протягом встановленого судом строку. Зміст заперечення та його форма встановлені ст. 191 КАС України.

**Приєднання до апеляційної скарги** (ст. 192 КАСУ). Особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги.

До заяви про приєднання до апеляційної скарги додається документ про сплату судового збору.

Особа, що подала апеляційну скаргу, може **відмовитися від апеляційної скарги** або змінити її до закінчення апеляційного розгляду (ст.193 КАСУ). Зі змісту зазначеної норми відмовитися від апеляційної скарги можливо в будь-якій стадії апеляційного процесу до закінчення апеляційного розгляду. Тому викликає деякий сумнів позиція авторів науково-практичного коментаря Кодексу адміністративного судочинства України стосовно того, що відмова від апеляційної скарги можлива в будь-якій стадії апеляційного процесу, але не пізніше закінчення судових дебатів ст. 152 КАС України.

**Відмова від апеляційної скарги** тягне за собою закриття апеляційного провадження. Однак це можливо за умови: 1) якщо постанова або ухвала суду першої інстанції не були оскаржені іншими особами, крім особи, яка відмовилася від апеляційної скарги; 2) у разі коли відсутні заперечення інших осіб, які подали апеляційну скаргу чи приєдналися до неї, проти закриття провадження у зв'язку з відмовою від апеляційної скарги.

**Доповнення, зміна, відкликання апеляційної скарги чи відмова від неї** (ст.193 КАСУ). Особа, яка подала апеляційну скаргу, має право доповнити чи змінити її протягом строку на апеляційне оскарження, обґрунтувавши необхідність таких змін чи доповнень. Особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до початку розгляду справи судом апеляційної інстанції, а друга сторона має право визнати апеляційну скаргу обґрунтованою в повному обсязі чи в певній частині. При відкликанні апеляційної скарги суддя-доповідач, який здійснював підготовку даної справи до апеляційного розгляду, постановляє ухвалу про повернення скарги. Особа, яка подала апеляційну скаргу, має право протягом усього часу розгляду справи відмовитися від неї повністю або частково. Питання про прийняття відмови від апеляційної скарги і закриття у зв'язку з цим апеляційного провадження вирішується судом апеляційної інстанції, що розглядає справу, в судовому засіданні за участі сторін та інших осіб, які

беруть участь у справі. Про прийняття відмови від скарги та закриття у зв'язку з цим апеляційного провадження суд постановляє ухвалу. Повторне апеляційне оскарження рішення, ухвали суду першої інстанції з тих самих підстав не допускається.

У разі **зміни апеляційної скарги** суд апеляційної інстанції за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, надає їм час, достатній для вивчення змінених апеляційних вимог і подання заперечення на апеляційну скаргу. При цьому, як вірно зазначається в юридичній літературі, зміна апеляційної скарги повинна бути оформлена у вигляді процесуального документа, який має відповідати вимогам ст. 187 КАС України.

У будь-який час до закінчення апеляційного розгляду позивач може відмовитися від позову, а сторони можуть примиритися.

**Відмова позивача від позову** – це одностороннє волевиявлення позиції позивача щодо врегулювання спору та закінчення справи провадженням. Відмова повинна бути викладена у письмовій заяві, яка приєднується до справи. Про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу за правилами ст. 112 КАС України, якою закриває провадження у справі. Однак, якщо дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чийсь права, свободи або інтереси, апеляційний суд може не прийняти відмови від адміністративного позову (ст. 51 КАС України).

У разі **примирення сторін**, тобто двостороннього волевиявлення на врегулювання спору шляхом взаємних поступок, суд зупиняє провадження у справі й дає час, необхідний сторонам для примирення. Якщо сторони дійшли згоди, суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі відповідно до вимог ст. 113 КАС України.

**3. Апеляційний розгляд справи у судовому засіданні** здійснюється колегіально у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для апеляційної інстанції. Отже, головуєчий у судовому засіданні, суддя-



доповідач, судді, секретар суду здійснюють всі необхідні процесуальні дії та забезпечують контроль за послідовністю їх вчинення з метою забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, як й в суді першої інстанції.

Апеляційний розгляд справи по суті починається з того, що головуєчий суддя (доповідач) пропонує особі, яка подала апеляційну скаргу, викласти доводи, за якими, на її думку, судові рішення повинно бути скасовано, змінено чи визнано нечинним. У разі подання апеляційної скарги особами, які беруть участь у справі, черговість їх виступу залежить від процесуального статусу цих осіб у адміністративній справі. Першим дає пояснення позивач і особи, які приєдналися до апеляційної скарги позивача, а потім відповідач і особи, які приєдналися до апеляційної скарги відповідача. Така ж черговість виступів (промов) осіб, які беруть участь у справі, діє і в судових дебатах. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Однак у суді апеляційної інстанції суддя-доповідач, крім змісту адміністративного позову, доповідає зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї.

В апеляційному провадженні дещо **змінено порядок виступу осіб**, які беруть участь у справі або у судових дебатах, – першій надається слово особі, яка подала апеляційну скаргу і лише у разі, якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає прояснення позивач.

Неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає розглядові справи, але якщо суд визнав обов'язковою участь у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі, а вони не з'явилися, суд апеляційної інстанції може відкласти апеляційний розгляд справи. Суд апеляційної інстанції розглядає справу в межах апеляційної скарги та позовних вимог, що були заявлені в

суді першої інстанції. Однак у разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи, суд може вийти за межі доводів апеляційної скарги (ст. 195 КАСУ).

Суд апеляційної інстанції з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, **може дослідити нові докази**, які не досліджувалися у суді першої інстанції, але лише у випадку, якщо буде визнано апеляційним судом: а) обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції; б) або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції (ч. 2 ст. 195 КАСУ). Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС України.

Суд апеляційної інстанції може встановити нові обставини, якщо вони не встановлювалися судом першої інстанції у зв'язку із неправильним застосуванням норм матеріального права. Суд апеляційної інстанції **не може** розглядати позовні вимоги, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Отже, зазначені відмінності апеляційного провадження й складають ті особливості, які встановлені для апеляційної інстанції.

**Ст. 195-1. Строк розгляду апеляційної скарги.** Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута *протягом одного місяця* з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – *протягом п'ятнадцяти днів* з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але *не більш як на п'ятнадцять днів*, про що постановляє ухвалу.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу **в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами**, тобто без проведення судового засідання й виклику осіб, які будуть брати участь у справі. Воно передбачає вивчення колегією суддів апеляційної скарги, заперечень на неї, а також вивчення інших матеріалів адміністративної справи й прийняття рішення за результатами цього вивчення.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на основі наявних у ній доказів, у разі: 1) відсутності клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які прийняті у порядку скороченого провадження за результатами розгляду справ, передбачених пп. 1, 2 ч. 1 ст. 183-2 КАС України. Якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні.

Якщо справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія рішення суду апеляційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання постанови або ухвали суду апеляційної інстанції (ст. 197 КАСУ).

За результатами 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, залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі; визнати постанову суду не

чинною і закрити провадження у справі; скасувати постанову суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Адміністративний суд апеляційної інстанції в ході розгляду адміністративної справи, виявивши порушення закону, може постановити окрему ухвалу та зобов'язати будь-яку особу здійснити необхідні заходи, спрямовані на припинення порушень закону, а також постановити окрему ухвалу, зазначивши наявні підстави для розгляду питання про притягнення особи до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Окрема ухвала є актом реагування суду на виявлені під час розгляду справи порушення закону окремими посадовими особами, якщо суд при цьому встановив причини та умови, що сприяли порушенню.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

### **15.3 Рішення судів апеляційної інстанції в адміністративних справах**

Законодавець закріплює повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову та ухвалу суду першої інстанції.

За наслідками розгляду апеляційної скарги **на постанову суду** першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду – без змін; 2) змінити постанову суду; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову суду; 4) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у

справі; 5) визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі (ст. 198 КАСУ).

За наслідками розгляду апеляційної скарги **на ухвалу суду** першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а ухвалу суду – без змін; 2) змінити ухвалу суду; 3) скасувати ухвалу суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направити справу для продовження розгляду; 4) скасувати ухвалу суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі; 5) визнати ухвалу суду не чинною і закрити провадження у справі; 6) скасувати ухвалу суду і постановити нову ухвалу (ст. 199 КАСУ).

Ст. 200. Підстави для **залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін**. Суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а постанову або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судове рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права. Не може бути скасовано правильно по суті рішення суду з одних лише формальних міркувань.

Ст. 201. **Підстави для зміни судового рішення**. Підставами для зміни постанови або ухвали суду першої інстанції є: 1) правильне по суті вирішення справи чи питання, але із помилковим застосуванням норм матеріального чи процесуального права; 2) вирішення не всіх позовних вимог або питань.

Ст. 202. **Підстави для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення**. Підставами для скасування постанови або ухвали суду першої інстанції та ухвалення нового рішення є: 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими; 3) невідповідність висновків суду обставинам справи; 4) порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання, а так само розгляд і вирішення справи неповноважним судом; участь в

ухваленні постанови судді, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою; ухвалення чи підписання постанови не тим суддею, який розглянув справу.

**Ст. 203. Підстави для залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі.**

Постанова або ухвала суду першої інстанції скасовується в апеляційному порядку і позовна заява залишається без розгляду або провадження у справі закривається з підстав, встановлених відповідно ст. 155 і 157 КАС України. Якщо судом першої інстанції ухвалено законне та обґрунтоване судове рішення, а обставини, які стали підставою для закриття провадження у справі, виникли після його ухвалення, суд апеляційної інстанції визнає таке рішення не чинним і закриває провадження у справі.

**Ст. 204. Підстави для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції.** Підставами для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції є: 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими; 3) невідповідність висновків суду обставинам справи; 4) порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели до неправильного вирішення питання.

Судові рішення апеляційної інстанції ухвалюються і оприлюднюються за правилами, встановленими для суду першої інстанції. Повноваження суду апеляційної інстанції достатні, щоб вирішувати адміністративну справу по суті вимог адміністративного позову. Тому суд апеляційної інстанції, розглядаючи апеляційну скаргу, має всі повноваження ухвалити нове рішення по суті справи або змінити судові рішення, ухвалені судом першої інстанції і

лише в окремих випадках, передбачених ст. 204 КАС України апеляційний суд може скасувати судове рішення і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Ст. 205. **Судові рішення суду апеляційної інстанції.** Розглянувши апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції постановляє **ухвалу в разі**: 1) залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін; 2) зміни ухвали суду першої інстанції; 3) скасування судового рішення і постановлення нової ухвали; 4) скасування судового рішення і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі; 5) визнання судового рішення нечинним і закриття провадження у справі; 6) скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції.

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги може своєю **постановою** змінити постанову суду першої інстанції або прийняти нову постанову, якими суд апеляційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги.

З усіх процесуальних питань суд апеляційної інстанції **постановляє ухвали**. Судові рішення суду апеляційної інстанції ухвалюються, проголошуються, видаються або надсилаються особам, які беруть участь у справі, в порядку, встановленому ст. 160 і 167 КАС України. Судові рішення, якими апеляційний суд вирішує апеляційну скаргу, викладаються у формі постанови або у формі ухвали, зміст яких наведено відповідно у статтях 207 і 206 КАС України і набувають законної сили з моменту їх проголошення (ч. 5 ст. 252 КАСУ) та є обов'язковими для осіб, які беруть участь у справі, а також для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягають виконанню на всій території України (ч. 1 ст. 255 КАСУ).

У випадках, встановлених ст. 166 КАС України, суд апеляційної інстанції може постановити окрему ухвалу. **Окрема ухвала апеляційного суду** – це своєрідна реакція суду на виявлені порушення закону суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами. Суд направляє її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що спричинили порушення закону, для виховання осіб у дусі поваги до закону. Суб'єкти владних повноважень, їх посадові особи повинні певним чином реагувати на окрему хвалу й вжити заходів щодо усунення порушень закону. У разі невжиття заходів щодо окремих ухвал суд може ставити питання про притягнення відповідно до ст. 185-6 КУпАП до адміністративної відповідальності.

Відповідно до ст. 209 КАС України після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув. У разі прийняття постанови або ухвали суду апеляційної інстанції в порядку письмового провадження справа повертається до адміністративного суду першої інстанції невідкладно після набрання постановою або ухвалою суду апеляційної інстанції законної сили.

### Контрольні питання

Назвіть суб'єктів права на апеляційне оскарження. Чи може бути ним особа, яка раніше не заявляла позовні вимоги?

Чи є прокурор суб'єктом права на апеляційне оскарження?

Вкажіть межі перегляду судових рішень судом апеляційної інстанції.

Який порядок апеляційного оскарження в адміністративному суді?

Назвіть строки апеляційного оскарження в адміністративному суді?

Які рішення може приймати суд апеляційної інстанції?



**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів : указ Президента України від 20.05.2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 46.

Білоус В. Т. Особливості інституту апеляції в провадженні за скаргами осіб / В. Т. Білоус, Р. О. Кукурудз // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки : збірник наукових статей. – 2009. – № 1. – С. 94–100.

Кройтор В. А. Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду / В. А. Кройтор // Право і Безпека. – 2009. – № 1. – С. 198–205.

Кукурудз Р. О. Адміністративно-судочинський аспект апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі / Р. О. Кукурудз // Митна справа. – 2009. – № 6. – Ч. 2. – С. 78–83.

Кукурудз Р. О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Кукурудз ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу

адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

Руденко М. Прокурор як суб'єкт ініціювання апеляційного перегляду судових рішень в адміністративних справах: питання теорії та практики / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 122–126.

Яковенко Є. О. Реалізація конституційного права особи на апеляційне оскарження судових рішень у порядку адміністративного судочинства / Є. О. Яковенко // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2011. – № 2 (7). – С. 95–102.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Дем'янова О. В. Підстави застосування повноважень апеляційного суду при перегляді ухвал / О. В. Дем'янова // Держава і право : зб. наук. праць. – 2006. – Вип. 32. – С. 321–326.

Копетюк М. Правові засади участі прокурора в апеляційному провадженні / М. Копетюк, О. Книш // Юридична Україна. – 2005. – № 3 – С. 82–87.

Перепелюк В. Деякі питання участі прокурора в адміністративному судочинстві / В. Перепелюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 1. – С. 74–84.

Руденко М. Прокурор як суб'єкт ініціювання апеляційного перегляду судових рішень в адміністративних справах: питання теорії та практики / М. Руденко // Вісник Національної Академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 122–127.

Шевчук П. І. Апеляційне та касаційне оскарження судових рішень : наук.-практ. коментар / П. І. Шевчук. – К. : МАУП, 2002. – 92 с.

### **Тестові завдання**

**Судом апеляційної інстанції у справах щодо рішень Центральної виборчої комісії про встановлення нею результатів виборів є:**

Вищий адміністративний суд України;  
Київський апеляційний адміністративний суд;  
Київський окружний адміністративний суд;  
Верховний Суд України;  
Апеляційний суд міста Києва.

**Який строк встановлено для апеляційного оскарження постанови у письмовому провадженні?**

десять днів з дня проголошення постанови;  
десять днів з дня отримання копії постанови;  
п'ять днів з дня проголошення постанови;  
п'ять днів з дня отримання копії постанови;  
сім днів з дня отримання копії постанови.

**Протягом якого строку з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження має бути розглянута апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції?**

десяти днів;  
одного місяця;  
двох місяців;  
п'ятнадцяти днів;  
двох тижнів.

**У якому складі здійснюється апеляційний розгляд адміністративної справи?**

колегією суддів у складі п'яти суддів;  
колегією суддів у складі чотирьох суддів;  
колегією суддів у складі трьох суддів;  
колегією суддів у складі двох суддів;  
суддею одноособово;

**Не є підставою для зміни постанови або ухвали суду першої інстанції:**

неправильне по суті вирішення справи;  
рішення із помилковим застосуванням матеріального права;  
рішення із помилковим застосуванням норм процесуального права;  
вирішення не всіх позовних вимог або питань;  
формальні міркування суду.



## Розділ 16

# КАСАЦІЙНИЙ ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ

### 16.1 Перегляд судових рішень адміністративних судів в касаційному порядку. Право на касаційне оскарження

Касаційна форма оскарження рішень адміністративного суду за своїм змістом є різновидом правосуддя, оскільки на неї поширюються всі ті засади, що притаманні правосуддю в цілому (п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України). Її головне завдання полягає в захисті прав і свобод людини та громадянина (ч. 1 ст. 55 Конституції), при розгляді та вирішенні будь-яких інших правових спорів (ч. 2 ст. 124 Конституції).

**Предметом** перегляду в касаційному провадженні є судові рішення суду апеляційної інстанції, які набрали законної сили, а при потребі – і суду першої інстанції.

Перегляд судових рішень у касаційному порядку є третьою інстанцією з розгляду адміністративних справ, виступає як один із процесуальних засобів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

**Касація** (від лат. cassatio – скасування, знищення):  
1) оскарження до вищестоящего суду судових рішень, вироків, що набрали законної сили; 2) перевірка вищестоящим судом законності та обґрунтованості вироків і рішень суду, що набрали законної сили; 3) перегляд, скасування судового рішення нижчої інстанції вищестоящою інстанцією з причин порушення

нижчою інстанцією законів і недотримання нею норм судочинства.

**Касація (скасування)** – це звернення до суду касаційної (вищої) судової інстанції з проханням переглянути та скасувати рішення суду першої інстанції після його апеляційного перегляду та рішення апеляційної інстанції, які набрали законної сили, внаслідок порушення норм матеріального чи процесуального права.

**Касаційне провадження** в адміністративному судочинстві – це врегульований законом про адміністративне судочинство комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій з перегляду постанов і ухвал судів першої та апеляційної інстанції, що набрали законної сили за касаційними скаргами сторін та інших осіб, які брали участь у справі, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки на предмет їх відповідності нормам матеріального і процесуального права.

**Завданням касаційного перегляду** адміністративної справи за касаційною скаргою на судові рішення першої інстанції після його апеляційного перегляду та судові рішення апеляційної інстанції є:

1) встановлення під час касаційного провадження порушень норм матеріального чи процесуального права, допущених судами першої та апеляційної інстанцій, які призвели до неправильного вирішення адміністративної справи;

2) виправлення помилок судів першої та апеляційної інстанцій в питаннях застосування норм матеріального чи процесуального права;

3) забезпечення правильного та однакового застосування норм матеріального та процесуального права судами нижчого рівня;

4) формування судової практики.

Згідно зі ст. 210 КАС України судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий

адміністративний суд України. У системі судів загальної юрисдикції діє вищий спеціалізований суд як суд касаційної інстанції з розгляду адміністративних справ – Вищий адміністративний суд України.

До 16 березня 2010 р. Верховний Суд усував недоліки в застосуванні законів шляхом повторного касаційного розгляду рішень судів загальної юрисдикції. Проте 16.03.2010 Конституційний суд України оприлюднив прийняте 11.03.2010 Рішення № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», які містяться у ст. 125 Конституції, терміна «касаційне оскарження», що міститься у ст. 129 Конституції України.

Конституційний суд України дійшов висновку, що рішення Вищих спеціалізованих судів (ВГС України та ВАС України) не можуть бути переглянуті у касаційному порядку у Верховному суді України, оскільки ВГС України та ВАС України є касаційними інстанціями, а перегляд двічі тієї самої справи у касаційному порядку є порушенням Конституції. Розглянувши матеріали справи, КС України вирішив, що визначення в положенні п. 8 ч. 3 ст. 129 Основного закону, як одного з основних принципів судочинства «забезпечення... касаційного оскарження рішення суду» у системному зв'язку з положеннями ч. 1 ст. 8 і ст. 125 Конституції означає лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції.

У своєму рішенні Конституційний Суд України вирішив питання про відсутність у національній системі права інституту повторної касації, про що було зазначено: «...правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів. Конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих

спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції».

ВАС України очолює **Голова суду**. Керівництво ВАС України здійснюють також **два заступники** голови суду, які здійснюють адміністративні повноваження, визначені головою суду (ст. 35 Закону). У разі відсутності голови ВАС України його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення – заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду – суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

До складу Вищого адміністративного суду входять судді, обрані на посаду судді **безстроково**, з числа яких призначаються голова суду та його заступники. У вищому спеціалізованому суді, кількість суддів у якому *перевищує сорок п'ять*, може бути призначено не більше трьох заступників голови суду.

У Вищому адміністративному суді утворені **чотири палати** з розгляду окремих категорій справ у межах відповідної судової юрисдикції: 1) судова палата з розгляду справ за зверненнями юридичних осіб; 2) судова палата з розгляду справ за зверненнями фізичних осіб; 3) судова палата з розгляду справ, пов'язаних із спорами щодо проходження публічної служби; 4) судова палата з розгляду справ, що виникають з податкових відносин). Судову палату очолює секретар судової палати, який призначається з числа суддів цього суду.

Крім цього структуру ВАС України складають: **Президія** Вищого адміністративного суду України; **Пленум** Вищого адміністративного суду України. При ВАС України утворюється **Науково-консультативна рада**, статус якої визначається Законом «Про судоустрій та статус суддів». Порядок організації та діяльності Науково-консультативної ради визначається положенням, що затверджується пленумом ВАС України.



**Повноваження вищого спеціалізованого суду:** 1) розгляд справ відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку згідно з процесуальним законом; 2) у випадках, передбачених процесуальним законом, розгляд справ відповідної судової юрисдикції як суд першої або апеляційної інстанції; 3) аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики; 4) надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України; 5) здійснення інших повноваження, визначені законом.

**Голова вищого спеціалізованого суду:** 1) представляє відповідні спеціалізовані суди як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями; 2) визначає адміністративні повноваження заступників голови вищого спеціалізованого суду; 3) контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства; 4) видає на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади відповідний наказ; 5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про наявність вакантних посад у вищому спеціалізованому суді в десятиденний строк з дня їх утворення; 6) вносить відповідно до цього Закону пропозиції щодо утворення відповідних місцевих та апеляційних судів, зміни їх територіальної юрисдикції, а також щодо кількості суддів у них; 7) скликає пленум вищого спеціалізованого суду; вносить на розгляд пленуму подання про призначення на посаду секретаря пленуму; виносить на розгляд пленуму питання та

головує на його засіданнях; 8) інформує пленум вищого спеціалізованого суду про стан правосуддя у відповідній судовій юрисдикції та практику вирішення окремих категорій справ; 9) забезпечує виконання рішень зборів суддів вищого спеціалізованого суду; 10) контролює ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, дбає про інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства; 11) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів; 12) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова вищого спеціалізованого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає *накази і розпорядження*.

У Вищому адміністративному суді діє **Пленум** для вирішення питань, визначених Законом. Згідно зі ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: **Пленум** ВАС України діє у складі всіх суддів ВАС України для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції, та інших питань, віднесених до його повноважень цим Законом. Пленум ВАС України утворюється при ВАС України з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права для попереднього розгляду проектів постанов вищого спеціалізованого суду, підготовка яких потребує наукового забезпечення.

**Пленум** вищого спеціалізованого суду: 1) призначає за поданням голови вищого спеціалізованого суду з числа суддів вищого спеціалізованого суду та звільняє з посади секретаря пленуму вищого спеціалізованого суду; 2) узагальнює з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції практику застосування матеріального і процесуального закону; 3) заслуховує інформацію про стан правосуддя у відповідній судовій юрисдикції та практику вирішення окремих категорій справ; 4) приймає рішення про звернення до Верховного Суду України про направлення

конституційного подання щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; 5) затверджує Регламент пленуму вищого спеціалізованого суду; 6) за результатами узагальнення судової практики дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції; 7) затверджує положення про Науково-консультативну раду вищого спеціалізованого суду та визначає її персональний склад; 8) визначає персональний склад редакційної колегії друкованого органу вищого спеціалізованого суду; 9) розглядає та вирішує інші питання, віднесені законом до його повноважень.

Пленум вищого спеціалізованого суду *скликається головою ВАС України* в разі потреби або на вимогу не менш як п'ятої частини від складу суддів ВАС України, але не рідше двох разів на рік. Про день і час скликання пленуму його учасники повідомляються не пізніше як за десять днів до засідання. У цей же строк надсилаються матеріали щодо питань, які виносяться на розгляд пленуму. Засідання пленуму ВАС України є повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин від складу пленуму. На засідання пленуму можуть бути запрошені судді судів відповідної спеціалізації, представники органів державної влади, наукових установ, громадських організацій, засобів масової інформації та інші особи.

**Постанови пленуму** приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів членів пленуму, підписуються головуючим на засіданні пленуму та секретарем пленуму і публікуються в офіційному друкованому органі ВАС України.

**Секретар пленуму** ВАС України організовує роботу секретаріату пленуму, підготовку засідань пленуму, забезпечує ведення протоколу та контролює виконання

постанов, прийнятих пленумом вищого спеціалізованого суду.

ВАС має **офіційний друкований орган**, в якому публікуються матеріали судової практики вищого спеціалізованого суду та інших судів відповідної судової юрисдикції, матеріали з питань організації діяльності судів адміністративної юрисдикції та інші матеріали (ст. 37 Закону).

**Апарат суду** включає **відділи** та **управління** (відділ забезпечення роботи Голови та заступників Голови суду; *відділи* забезпечення роботи судових палат (чотири палати – чотири відділи); *відділ* забезпечення роботи керівника апарату; *управління* організаційно-протокольного забезпечення Пленуму, зборів суддів, НКР та інших заходів; правове *управління*; *управління* узагальнення судової практики, судової статистики, надання методичної допомоги та контролю за єдністю судової практики; фінансово-господарське *управління*; *управління* документального забезпечення; *управління* інформаційних технологій; *відділ* кадрів, підвищення кваліфікації та антикорупційного моніторингу; *відділ* по роботі зі зверненнями громадян та надання інформації; *відділ* міжнародно-правового співробітництва) кожен з яких очолює **начальник та прес-служба**.

Ст. 220 КАС України встановлює **межі перегляду судом касаційної інстанції**. Касаційна інстанція не встановлює нових фактичних обставин в адміністративній справі, не досліджує нових доказів, які не досліджувалися в суді першої чи апеляційної інстанцій, не перевіряє доказів, які досліджувалися судами першої та апеляційної інстанцій з порушеннями вимог КАС України. Касаційна інстанція не може вважати доведеними чи недоведеними ті чи інші обставини, а приймає їх такими, якими визнали їх суди першої та апеляційної інстанцій.

Відповідно до ст. 211 КАСУ право на касаційне оскарження рішень суду першої інстанції, після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових

рішень суду апеляційної інстанції повністю або частково мають:

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справ (треті особи, представники сторін та третіх осіб) або особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач);

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки;

г) правонаступники відповідно до ст. 55 КАС України;

г) особи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб згідно зі ст. 60 КАС України.

Зазначені особи в будь-який час до закінчення касаційного розгляду справи мають право приєднатися шляхом подання письмової заяви до касаційної скарги, підтримуючи її вимоги (ст. 217 КАСУ). До заяви про приєднання до касаційної скарги додається документ про сплату судового збору. Заява про приєднання до касаційної скарги може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Предметом касаційного оскарження є (можуть бути) постанови та ухвали судів першої або апеляційної інстанції. Проте, якщо *постанови* нижчих судових інстанцій всі можуть бути оскаржені в касаційному порядку, то ухвала не кожна може бути окремо оскаржена. Обмеження кола ухвал суду першої та апеляційної інстанції, які можуть бути окремо оскаржені в касаційному порядку, ще більше, ніж існуючі обмеження оскарження в апеляційному порядку. В касаційному порядку підлягають оскарженню окремо лише ті ухвали, які перешкоджають подальшому провадженню у справі. До них належать ухвали про:

1) залишення позовної заяви (апеляційної скарги) без руху – ст.ст. 108, 189 КАС України;

2) повернення позовної заяви (апеляційної скарги) – ст.ст. 108, 189 КАС України;

3) відмову у поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку – ч.3 ст. 102 КАС України;

4) відмову у відкритті провадження (апеляційного провадження) в адміністративній справі – ст.ст. 109, 189 КАС України;

5) залишення позовної заяви (заяви про апеляційне оскарження, апеляційної скарги) без розгляду – ст.ст. 155, 186 КАС України;

6) зупинення провадження у справі – ст. 156 КАС України;

7) закриття провадження у справі – ст. 157 КАС України.

Заперечення проти інших ухвал можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалене за наслідками апеляційного провадження. Обмеження кола ухвал судів першої та апеляційної інстанції, які можуть бути оскаржені в касаційному порядку, ґрунтується на тому, що:

а) суд касаційної інстанції перевіряє рішення судів нижчого рівня лише на предмет правильності застосування норм права, а не нового розгляду справи;

б) суд касаційної інстанції забезпечує правильне та однакове застосування норм матеріального чи процесуального права, а також формування судової практики;

в) рішення суду касаційної інстанції є остаточним і оскарженню не підлягає, а тому воно має бути на високому рівні правового обґрунтування, яке б відповідно ідеям справедливості та верховенства права.

Законодавець не передбачає спеціальної процедури оскарження в касаційному порядку судових рішень щодо виборчого процесу та процесу референдуму («виборчих спорів»). Для таких спорів рішення суду апеляційної інстанції є остаточним (ч.9 ст.177 КАСУ). Воно й не дивно. Чи потрібне відмінати (скасовувати) рішення суду, яке вступило в законну силу, після закінчення виборчого процесу? Проте, якщо рішення суду першої та апеляційної інстанції, прийняті з порушенням норм матеріального чи

процесуального права, суттєво вплинули на результати виборів, то чому б і не переглянути їх в касаційному порядку. Хоча в юридичній літературі має місце твердження, що, виходячи зі швидкоплинності виборчого процесу, законодавець встановив оскарження рішень з «виборчих спорів» лише в апеляційному порядку.

В касаційній інстанції не може оскаржуватися рішення суду, яке не було предметом розгляду в апеляційній інстанції (ч. 1 ст. 211 КАСУ), а також суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції (ч. 3 ст. 220 КАСУ). З цього випливає, що особи, які не брали участі у справі, але якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право заявляти вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції. В такому випадку суд касаційної інстанції повинен скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд (ч. 3 ст. 227 КАСУ), оскільки позовні вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції, потребують додаткового дослідження фактичних обставин, а це виходить за межі перегляду судом касаційної інстанції (ст. 220 КАСУ).

**Підставами касаційного оскарження** є порушення або неправильне застосування норм матеріального чи процесуального права. *Порушення норм матеріального права* полягає в тому, що суд при прийнятті рішення не застосував закон, який треба було застосувати, або застосував помилково інший закон, або суд неправильно витлумачив матеріальну норму, або було застосовано не чинні норми. *Порушення норм процесуального права* полягає в тому, що суд порушив порядок ведення судового процесу, порушено предметну, територіальну та інстанційну підсудність, порушено порядок і строки розгляду і вирішення адміністративних справ тощо. Реалізація права на касаційне оскарження з додержанням зазначених у законі порядку, умов та

строків призводить до відкриття касаційного провадження.

## **16.2 Касаційне провадження в адміністративних справах**

Касаційне провадження складається з кількох *стадій (елементів)*:

- 1) відкриття касаційного провадження;
- 2) підготовка справи до касаційного розгляду;
- 3) попередній розгляд справи;
- 4) касаційний розгляд справи у судовому засіданні;
- 5) судові рішення та їх ухвалення (постановлення).

### **1. Відкриття касаційного провадження**

починається з подання касаційної скарги з дотриманням порядку, строків та вимог до касаційної скарги.

*Порядок подання касаційної скарги.* На відміну від апеляційного оскарження, касаційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції – **Вищого адміністративного суду України** (ч. 1 ст. 212 КАСУ). Деякі автори вважають, що закріплення цієї норми у КАС України є позитивним, оскільки виключає можливість за будь-яких підстав залишити судом першої чи апеляційної інстанції касаційну скаргу без руху з причин її невідповідності вимогам процесуального законодавства. В даному випадку Вищий адміністративний суд України вирішує питання щодо відповідності або невідповідності касаційної скарги встановленим законом вимогам. Цю слушну думку слід підтримати, оскільки касаційне оскарження – це ще одна гарантія прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

**Строк подання касаційної скарги.** Касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням



суду апеляційної інстанції, крім випадків, передбачених КАС України.

Однак залежно від складності справи, складання постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більше ніж п'ять днів з дня закінчення справи (ч. 3 ст. 160 КАСУ). Тому в разі складення постанови в повному обсязі відповідно до ст. 160 КАС України касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів з дня складення постанови в повному обсязі.

За загальним правилом, рішення суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту його проголошення, а якщо їх було прийнято за наслідками розгляду у письмовому провадженні, – через п'ять днів після направлення їх копій особам, які беруть участь у справі.

Отже, касаційна скарга повинна бути подана *протягом двадцяти днів* з моменту оголошення рішення суду апеляційної інстанції.

**Вимоги до касаційної скарги.** Касаційна скарга подається в письмовій формі, в якій відповідно до ст. 213 КАС України зазначається: 1) найменування адміністративного суду касаційної інстанції; 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає касаційну скаргу, та осіб, які беруть участь у справі, а також їх номери засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) судові рішення, що оскаржуються; 4) обґрунтування вимог особи, що подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає порушення норм матеріального чи процесуального права; 5) вимоги особи, що подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції; 6) у разі необхідності – клопотання особи, що подає касаційну скаргу; 7) перелік матеріалів, які додаються.

Касаційна скарга може містити *клопотання особи про розгляд справи за її участю*. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції. Касаційна скарга підписується особою, яка її подає, або її

представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження.

Касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Касаційна скарга, так само як і заперечення на касаційну скаргу, можуть містити клопотання учасників процесу про розгляд справи за їх участю. Брати участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції чи ні – це право особи, яка подає касаційну скаргу, а також інших учасників судового процесу. Враховуючи обов'язковість присутності учасників процесу в суді касаційної інстанції право брати участь у судовому засіданні реалізується лише шляхом подання до суду касаційної інстанції клопотання в касаційній скарзі про участь у судовому засіданні. Така вимога закону орієнтує суд на кількість учасників процесу, для проведення якого вирішуються відповідні організаційні питання.

За відсутності такого клопотання вважається, що учасники процесу не бажають взяти участь у судовому засіданні й касаційна скарга буде розглядатися колегією суддів без їх участі (ч. 3 ст. 213; ч. 3 ст. 216; ч. 3 ст. 217 КАСУ). Отже, присутність осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні касаційного суду **є їх правом**, а не обов'язком. Звісно, що особиста присутність сторін у судовому засіданні полегшує розгляд справи, надає можливість суду уточнити певні обставини справи. Однак відсутність сторін, а також неприбуття інших осіб, які беруть участь у справі (ч. 4 ст. 221 КАСУ), у судовому засіданні не перешкоджають судовому розгляду справи, а справа розглядається за наявними матеріалами.

Питання, чи може особа, яка не подавала клопотання про участь у розгляді справи ані у касаційній скарзі, ані у запереченні на касаційну скаргу, бути присутньою у суді касаційної інстанції під час розгляду справи, в якій вона є учасником, залишається

дискусійним і невизначеним, оскільки в законі за борони на присутність без попереднього клопотання немає.

Касаційна скарга підписується особою, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження (статті 56-61 КАСУ). До касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі, та копії оскаржуваних рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

**Ст. 214. Прийняття касаційної скарги судом касаційної інстанції.** Касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції в порядку, встановленому частиною третьою статті 15-1 цього Кодексу, та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Отримавши касаційну скаргу, оформлену відповідно до вимог статті 213 цього Кодексу, суддя-доповідач у дводенний строк вирішує питання про відкриття касаційного провадження, про що постановляє відповідну ухвалу, та витребує справу, яка має бути надіслана до суду касаційної інстанції протягом п'яти днів з дня отримання відповідної ухвали.

До касаційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст. 213 КАС України, застосовуються правила статті 108 цього Кодексу.

Касаційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, встановлених ст. 212 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. При цьому протягом тридцяти днів з моменту отримання ухвали про залишення касаційної скарги без руху особа має право звернутися до суду касаційної інстанції з заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку.

Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку

касаційного оскарження визнані неповажними, суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження.

Незалежно від поважності причини пропуску строку касаційного оскарження суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження у разі, якщо касаційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту набрання оскаржуваним судовим рішенням законної сили.

Ч. 9 ст. 103 КАС України встановлено, що ***строк не вважається пропущеним***, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Відповідно до ч. 5 ст. 214 КАС України суддя-доповідач ***відмовляє у відкритті касаційного провадження*** у справі також у випадках, якщо: 1) справа не підлягає касаційному розгляду у порядку адміністративного судочинства; 2) справа не переглядалася в апеляційному порядку; 3) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення; 4) є ухвала про відмову у задоволенні касаційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою на це саме судове рішення; 5) касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Копія ухвали про повернення касаційної скарги або про відмову у відкритті касаційного провадження разом з доданими до скарги матеріалами направляються особі, яка подавала касаційну скаргу, а касаційна скарга залишається у суді касаційної інстанції.

В ухвалі зазначаються ***недоліки касаційної скарги, спосіб їх усунення*** та ***встановлюється строк***, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали негайно надсилається особі, що звернулася з касаційною скаргою,

для усунення недоліків. Ухвалу про повернення касаційної скарги скаржникові згідно з правилами ст.108 КАС України суддя-доповідач постановляє у разі якщо: не усунуті у встановлений строк недоліки касаційної скарги;

– особа, що її подала, до відкриття провадження подала заяву про відкликання касаційної скарги;

– касаційну скаргу подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

– касаційну скаргу від імені особи, яка бере участь у справі, подано особою, яка не має повноважень не ведення справи;

– касаційну скаргу подано після закінчення строку касаційного оскарження, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку (ч. 3 ст. 214 КАСУ).

У літературі висловлюється думка, що за аналогією суддя-доповідач постановляє ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження, якщо настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із касаційною скаргою, якщо спірні правовідносини **не допускають правонаступництва**. Так, дійсно, правилами ст.109 КАС України передбачено відмову у відкритті адміністративного провадження за вказаними підставами. Проте законодавець у касаційному провадженні не робить відповідних посилань за аналогією. Можливо, на стадії касаційного оскарження перегляд справи здійснюється за фактичними матеріалами і справа вирішується за суттю з метою доведення справи до її логічного завершення навіть за відсутності скаржника.

Копія ухвали про повернення касаційної скарги або про відмову у відкритті касаційного провадження разом із доданими до скарги матеріалами направляються особі, яка подавала касаційну скаргу, а касаційна скарга залишається у суді касаційної інстанції. Ухвалу про відкриття касаційного провадження суддя-доповідач постановляє у разі відсутності зазначених у законі перешкод і одночасно витребує адміністративну справу із адміністративного суду, в якому вона знаходиться. Копії ухвали про відкриття касаційного провадження

надсилаються особам, які беруть участь у справі, разом із копіями касаційної скарги, інформацією про їх права та обов'язки і встановлюється строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу. Власне з цих дій судді-доповідача починається підготовка справи до касаційного розгляду.

Ст. 214-1. **Строки розгляду касаційної скарги.** Касаційна скарга має бути розглянута протягом одного місяця з дня одержання судом касаційної інстанції адміністративної справи.

**2. Підготовка справи до касаційного розгляду** здійснюється суддею-доповідачем протягом десяти днів після відкриття касаційного провадження шляхом вчинення ним низки процесуальних дій, а саме: 1) з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі; 2) надсилає копії ухвали про відкриття касаційного провадження особам, які беруть участь у справі; 3) встановлює строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу; 4) вирішує письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; 5) вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; 6) вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; 7) вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи.

На нашу думку, до інших питань щодо підготовки справи до касаційного розгляду можна віднести: а) прийняття **заперечення на касаційну скаргу**, зміст і форма якого встановлені ст. 216 КАС України; б) вирішення питання про **приєднання до касаційної скарги** – ст. 217 КАС України тощо.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Ст. 216. **Заперечення на касаційну скаргу.** Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до суду

касаційної інстанції заперечення на касаційну скаргу в письмовій формі протягом встановленого судом касаційної інстанції строку. Заперечення на касаційну скаргу містить: 1) найменування адміністративного суду касаційної інстанції; 2) ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає заперечення на касаційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є; 3) номер адміністративної справи в суді касаційної інстанції, якщо він повідомлений судом касаційної інстанції; 4) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог касаційної скарги; 5) у разі необхідності – клопотання особи, яка подає заперечення на касаційну скаргу.

Заперечення на касаційну скаргу може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Заперечення на касаційну скаргу підписується особою, яка його подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження, якщо це не було зроблено в судах першої або апеляційної інстанції.

**Ст. 217. Приєднання до касаційної скарги.** Особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення касаційного розгляду мають право приєднатися до касаційної скарги, підтримавши її вимоги. До заяви про приєднання до касаційної скарги додається документ про сплату судового збору.

Заява про приєднання до касаційної скарги може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

**Ст. 218. Доповнення, зміна, відкликання касаційної скарги чи відмова від неї.** Особа, яка подала касаційну

скаргу, має право доповнити чи змінити її протягом строку на касаційне оскарження, обґрунтувавши необхідність таких змін чи доповнень. Особа, яка подала касаційну скаргу, має право відкликати її до початку розгляду справи судом касаційної інстанції. При відкликанні касаційної скарги суддя-доповідач, який здійснював підготовку даної справи до касаційного розгляду, постановляє ухвалу про повернення скарги. Особа, яка подала касаційну скаргу, має право відмовитися від неї до закінчення касаційного провадження. Про прийняття відмови від касаційної скарги та закриття касаційного провадження суд постановляє ухвалу у судовому засіданні за участі сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. У разі закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від касаційної скарги повторне оскарження цих рішень, ухвал цією особою не допускається.

**Ст. 219. Відмова позивача від адміністративного позову, примирення сторін під час касаційного провадження.** Позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення касаційного розгляду.

У разі відмови від адміністративного позову або примирення сторін суд касаційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог ст. 112 і 113 КАС України.

**3. Попередній розгляд справи** здійснюється колегією суддів *протягом п'яти днів* після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі (ст. 220-1 КАС України). Попередній розгляд запроваджено з метою прискорення розгляду адміністративних справ у суді касаційної інстанції. В цьому зв'язку суддя-доповідач доповідає колегії суддів про наявність обставин, необхідних для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції, якщо за результатами доповіді судді-доповідача буде встановлено, що:

- відсутні підстави для скасування або зміни судового рішення, тобто суди першої та апеляційної



інстанції не допустили порушення матеріального чи процесуального права при ухваленні судових рішень чи вчиненні процесуальних дій, касаційний суд відхиляє касаційну скаргу і залишає судові рішення без змін;

– є підстави, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення, тобто суди першої та апеляційної інстанції допустили порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели до постановлення незаконної ухвали, суд касаційної інстанції скасовує судові рішення.

Однак, якщо відсутні зазначені підстави, а у справі є необхідність досліджувати нові докази або встановлювати обставини щодо порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели або могли призвести до неправильного вирішення справи, а також, якщо хоч один суддя зі складу суду дійшов висновку про необхідність касаційного розгляду справи, суд касаційної інстанції призначає справу до розгляду у судовому засіданні.

**Касаційний розгляд справи у судовому засіданні** здійснюється *колегією суддів* у складі *не менше трьох суддів* за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених касаційним провадженням (ст. 221 КАСУ), які полягають у:

– змісті доповіді судді-доповідача – він доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, касаційної скарги та заперечень на неї;

– порядку вступу осіб, які беруть участь у справі, – першій надається слово особі, що подала скаргу;

– наслідках неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду – таке неприбуття не перешкоджає судовому розгляду справи.

Встановлена ч. 3 ст. 213, ч. 3 ст. 216 та ч. 3 ст. 217 КАС України презумпція касаційного розгляду справи без участі сторін надає можливість проведення касаційного розгляду справи **у порядку письмового провадження** за

наявними у справі матеріалами (ст. 222 КАСУ). Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі: 1) відсутності клопотань усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання.

Якщо справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання постанови або ухвали суду касаційної інстанції.

Порядок ведення судового засідання, а також розгляд справи в порядку письмового провадження визначається головуючим у цьому засіданні суддею за правилами розгляду справи судом першої інстанції та відповідно до ст. 221 КАС України.

### 16.3 Судові рішення суду касаційної інстанції

Всі судові рішення суду касаційної інстанції ухвалюються і оприлюднюються за правилами, що встановлені для суду першої інстанції (ст.ст. 160 і 167 КАС України). За наслідками розгляду касаційної скарги суд касаційної інстанції відповідно до повноважень, встановлених ст. 223 КАС України, та на підставах, визначених статтями 224–229 КАС України, приймає рішення.

Залежно від змісту питання, яке вирішується судом касаційної інстанції, рішення суду поділяється на два види: 1) **ухвали**, якими вирішуються процесуальні питання, що виникли в ході вирішення адміністративної

справи; 2) **постанови**, якими вирішуються справи по суті щодо задоволення вимог сторін.

**Ухвалою** суд касаційної інстанції постановляє у разі:

1) залишення касаційної справи без задоволення, а судових рішень без змін. Таке рішення постановляється судом касаційної інстанції у випадку, якщо касаційний суд визнає, що суди першої та апеляційної інстанцій не припустилися порушень норм матеріального чи процесуального права при ухваленні судових рішень або при вчиненні процесуальних дій, що судові рішення прийняті у повній відповідності до закону і матеріалів справи, є законними та обґрунтованими;

2) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд. Підставами для скасування судових рішень першої або апеляційної інстанцій (ст. 227 КАСУ) є:

– неповне з'ясування обставин, що мають значення для справи;

– невідповідність висновків суду першої та апеляційної інстанції обставинам справи;

– порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели до постановлення незаконної ухвали, якою провадження у справі не закінчується;

– порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели або могли призвести до неправильного вирішення справи і не можуть бути усунені судом касаційної інстанції.

Законодавець встановлює обов'язковість скасування судового рішення з направленням справи на новий розгляд, якщо:

– справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду;

– в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про

його відвід визнано судом касаційної інстанції обґрунтованою;

– судове рішення ухвалене чи підписане не тим суддею або не тими суддями, які розглянули справу;

– справу розглянуто за відсутності будь-кого з осіб, які беруть участь у справі, належним чином не повідомлених про дату, час і місце судового засідання;

– суд вирішив питання про права, свободи, інтереси та обов'язки осіб, які не були повідомлені про можливість вступити в справу;

– суд розглянув не всі вимоги і цей недолік не був або не може бути усунений ухваленням додаткового рішення;

3) зміни ухвали суду першої або апеляційної інстанції. Суд касаційної інстанції може змінити ухвалу суду першої або апеляційної інстанції у випадках, якщо:

– судом першої інстанції прийнято рішення, яке не повною мірою відповідає вимогам закону;

– рішення суду апеляційної інстанції містить у собі порушення норм матеріального чи процесуального права.

За таких обставин суд касаційної інстанції може:

а) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судове рішення суду першої інстанції;

б) змінити судове рішення суду першої інстанції, скасувавши судове рішення суду апеляційної інстанції;

4) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій чи залишення позовної заяви без розгляду або закриття справи. Про скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій може бути постановлена ухвала суду касаційної інстанції у випадках невідповідності рішень першої та касаційної інстанцій чинному законодавству. Про залишення позовної заяви без розгляду або закриття справи може бути постановлена ухвала суду касаційної інстанції за наявності підстав, передбачених відповідно статтями 155, 157 КАС України;

5) визнання судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закриття провадження. Таке рішення постановляється судом касаційної інстанції у випадках: зміни (скасування) норм матеріального чи процесуального права; прийняття рішень з порушенням чинного законодавства; скасування рішень вищою судовою інстанцією; скасування судових рішень і постановлення нової ухвали.

Суд касаційної інстанції може скасувати судові рішення і постановити нову ухвалу, якщо буде встановлено невідповідність рішень першої та касаційної інстанцій чинному законодавству, однак обставини справи встановлено повно, об'єктивно та всебічно.

Суд касаційної інстанції постановляє також ухвали з усіх інших процесуальних питань.

**Постанову** суд касаційної інстанції приймає за наслідками розгляду касаційної скарги на постанову суду першої та апеляційної інстанції або може прийняти нову постанову щодо задоволення або незадоволення позовної вимоги.

Структура та зміст ухвали і постанови закріплено ст.ст. 231 і 232 КАС України.

Після закінчення касаційного провадження адміністративна справа у семиденний строк направляється до суду першої інстанції для архівного зберігання.

### Контрольні питання

Дайте визначення поняття права касаційного оскарження.

Підстави для касаційного оскарження в адміністративному судочинстві.

Які вимоги ставляться до касаційної скарги?

Вкажіть строки касаційного оскарження.

Назвіть повноваження суду касаційної інстанції.

Які підстави для зміни судових рішень апеляційної інстанції в касаційному порядку?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Керноз Н.Є. Перегляд судових рішень у порядку адміністративного, цивільного, господарського судочинства як різновид судового захисту прав, свобод та інтересів осіб : навч. посіб. / Н.Є. Керноз. – Чернігів : Чернігівські обереги, 2006. – 75 с.

Кройтор В.А. Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду / В.А. Кройтор // Право і безпека. – 2009. – № 1. – С. 198–205.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Пасенюк Д. Апеляційне та касаційне оскарження в адміністративному процесі: стадії процесу чи суб'єктивні конституційні права / Д. Пасенюк, М. Сорока // Юридичний журнал. – 2007. – №12. – С. 118–120.

Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В.Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

Яковенко Є. О. Реалізація конституційного права особи на апеляційне оскарження судових рішень у порядку адміністративного судочинства / Є.О. Яковенко // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2011. – №

2(7). – С. 95–102.

### **Додаткові нормативно-правові акти і література**

Ємельянова І. Апеляційний і касаційний перегляд судових рішень в цивільному судочинстві: теоретичні та практичні аспекти / І. Ємельянова // Право України. – 2004. – № 2. – С. 16–21.

Сердюк В. Право на оскарження судового рішення в аспекті розгляду справ Верховним судом України / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 84–90.

Шевчук П. І. Апеляційне та касаційне оскарження судових рішень : наук.-практ. коментар / П. І. Шевчук. – К. : МАУП, 2002. – 92 с.

### **Тестові завдання**

**Протягом якого строку, після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, подається касаційна скарга?**

- протягом десяти днів;
- протягом одного місяця;
- протягом двадцяти днів;
- протягом п'ятнадцяти днів;
- протягом двох тижнів.

**Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є:**

- Верховний Суд України;
- Вищий адміністративний суд України;
- Київський апеляційний адміністративний суд;
- Київський окружний адміністративний суд;
- Апеляційний суд міста Києва.

**Хто з перелічених нижче суб'єктів не має права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві?**

- позивач;
- відповідач;

інші особи, які беруть участь у справі;  
особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки;  
немає правильної відповіді.

**Протягом якого строку з дня отримання відповідної ухвали адміністративна справа має бути надіслана до суду касаційної інстанції?**

протягом десяти днів;  
протягом п'яти днів;  
протягом одного місяця;  
протягом п'ятнадцяти днів;  
протягом двадцяти днів.

**Які строки розгляду касаційної скарги з дня одержання судом касаційної інстанції адміністративної справи встановлено КАС України?**

протягом двадцяти днів;  
протягом одного місяця;  
протягом п'ятнадцяти днів;  
протягом десяти днів;  
протягом семи днів.



## *Розділ 17*

# **ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ ВЕРХОВНИМ СУДОМ УКРАЇНИ**

### **17.1 Провадження за винятковими обставинами та підстави для подання заяви про перегляд судових рішень**

Закон України «Про судоустрій та статус суддів» покладає на Верховний Суд України, який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, обов'язок здійснення правосуддя та забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Функції здійснення правосуддя в справах адміністративної юрисдикції у Верховному Суді України, виконує Судова палата в адміністративних справах, повноваження щодо допуску справ до провадження та за наслідками провадження визначено ч. 4 ст. 20, та ст.ст. 235–244 КАС України. Провадження зі здійснення правосуддя у Верховному Суді України, згідно з главою третьою розділу четвертого КАС, носить назву «Перегляд судових рішень Верховним Судом України» (раніше – «Провадження за винятковими обставинами»).

Як вбачається зі змісту ст. 237 КАС України, підставами для перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України за винятковими обставинами є: неоднакового застосування Вищим адміністративним судом одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; встановлення міжнародною судовою установою,

юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 3) порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених ст. 171-1 КАС України.

Таким чином, функції процесуального інституту провадження за винятковими обставинами мають два виміри: перший з них розкривається у внутрішньонаціональній правовій площині, а другий – у виконанні міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною.

У внутрішньонаціональному аспекті виявляється системоутворюючий вплив цього інституту на судову практику, яка повинна відповідати критерію однакових підходів та правових позицій. Крім того, у разі наявності прогалини у законодавстві позиція найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції надає певної правової визначеності та є орієнтиром для правильного тлумачення норм права.

У цьому контексті слід говорити про такі елементи принципу верховенства права, як: передбачуваність закону, тобто у тотожних правових ситуаціях закон повинен однаково інтерпретуватися правозастосовними органами, в тому числі судами; неможливість відмови в правосудді у зв'язку із відсутністю закону, який би регулював такі правовідносини.

Отже, у разі виявлення неоднакового застосування положень закону Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України має вирішити суперечку щодо правозастосування, яка виникла в практиці касаційних судів. Це означає, що завдання Верховного Суду полягає у формуванні однакової практики шляхом визначення правильної позиції для аналогічних справ, адже на цей найвищий судовий орган покладено забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Тобто відповідне рішення Верховного Суду України в адміністративній

справі, що містить тлумачення акта законодавства, є таким актом правозастосування, який матиме вплив на вирішення всіх аналогічних справ, кількість яких не є визначеною. Вищезазначені концептуальні засади провадження за винятковими обставинами визначають його роль як процесуального інституту і вказують на його самостійне значення в адміністративній юстиції.

**Ст. 235. Перегляд судових рішень Верховним Судом України.** Верховний Суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з підстав і в порядку, встановлених цим Кодексом.

Законодавець визначив три **підстави для провадження за винятковими обставинами**. Перша – це **неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права**. Неоднаковість як критерій підстави для провадження за винятковими обставинами, може стосуватися норм як матеріального, так і процесуального права. Неоднаковість застосування однієї й тієї самої норми права свідчить, що ця норма в конкретних випадках є конфліктною для правозастосування.

В основу критерію неоднакового застосування однієї й тієї самої норми права покладено метод порівняння, сутністю якого є співставлення кількох об'єктів з метою виявлення рис відмінності. Як *об'єкти порівняння* виступають: з одного боку – оскаржувані судові рішення; з іншого боку, судові рішення (конфліктні рішення), які в часі (хронологічно) ухвалені раніше оскаржуваного рішення. Об'єктом порівняння можуть виступати і судові рішення, ухвалені в місячний термін після постановлення оскаржуваного рішення.

Предметом порівняння є *казуальне тлумачення* судами цієї конфліктної норми права ((лат. *casualis*, від *casus* – випадок) – офіційне роз'яснення змісту норми права, яке дається судовим або іншим компетентним органом у зв'язку і з приводу розгляду конкретної справи і формально є обов'язковим лише у її розгляді; знаходить

своє закріплення в рішенні чи вироку суду з конкретної справи).

**Другою підставою є визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.**

Згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 № 475/97-ВР, міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, є Європейський суд з прав людини у місті Страсбург.

Слід мати на увазі, що Рекомендація № R (2000) 2 з перегляду справ і поновлення провадження в справі на внутрішньодержавному рівні у зв'язку з рішенням Європейського суду з прав людини, ухвалена Комітетом Міністрів держав Ради Європи 19.01.2000, визначає, що для поновлення того стану, в якому перебувала особа до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*), компетентні органи держави-відповідача самі вирішують, які заходи є найбільш відповідними для досягнення *restitutio in integrum*, беручи до уваги заходи, доступні відповідно до національної правової системи. Враховуючи обов'язковий характер рішення ЄСПЛ для виконання державою-відповідачем владний орган, який припустився порушення Конвенції, вправі в межах своєї компетенції переглянути власне рішення і усунути це порушення. В такому випадку перегляд судового рішення на національному рівні не є обов'язковим.

Згідно з п. а) ч. 3 ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» відновлення попереднього юридичного стану Стягувача здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі. Таке відновлення порушених прав Стягувача є додатковим заходом індивідуального характеру і може здійснюватися

судом не інакше, як за його скаргою, поданою згідно з п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

Якщо скарга про перегляд такого рішення надійшла після добровільного поновлення компетентним державним органом того стану, в якому перебувала особа до порушення Конвенції, суд також зобов'язаний його переглянути, надавши цій особі тим самим моральну компенсацію визнанням на національному рівні помилковості прийнятого раніше судового рішення.

Третя підстава для подання заяви про перегляд судових рішень є ***порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених статтею 171-1 КАС України***. Зазначена підстава є новелою, якою ст. 237 КАС України було доповнено Законом України від 14.03.2014 р. і стосується вона особливостей провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

## **17.2 Право на оскарження за винятковими обставинами**

Відповідно до ст. 236 КАС України сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають право подати заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку, а також Вищого адміністративного суду України з питань, передбачених ст. 171-1 цього Кодексу. Заява про перегляд судового рішення в адміністративних справах з підстав, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, може бути подана особою, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною.

У ст. 236 КАС України законодавець визначив дві категорії осіб, які мають право оскаржити до Верховного Суду України за винятковими обставинами судові рішення в адміністративних справах: 1) сторони та інші особи, які беруть участь у справі; 2) особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

До осіб, які беруть участь у справі, законодавець відніс сторони (позивачів, відповідачів), їх представників, третіх осіб та їх представників (ст. 47 КАСУ). Слід зауважити, що представник, який бере участь у процесі на основі договору, може подати скаргу за винятковими обставинами лише у випадку, коли право на вчинення цієї дії спеціально обумовлене у виданій йому довіреності (ч. 2 ст. 59 КАСУ). Ст. 60 КАС України визначає спеціальне коло органів та осіб, яким у передбачених законом випадках надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб шляхом звернення до адміністративного суду з позовом. Ці органи та особи також мають право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами тільки в тому випадку, коли вони зверталися з відповідними позовами, або брали участь у справі за ч. 3 ст. 60 КАС України.

Прокурор, який не брав участі у справі, з метою представництва інтересів громадян або держави в суді в порядку, встановленому цим Кодексом або іншими законами, має право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами навіть якщо він не брав участі у справі (ч. 2 ст. 60; ч. 4 ст. 61 КАСУ).

Відповідно до ч. 3 ст. 236 КАС України не може бути подана заява про перегляд ухвал суду касаційної інстанції, які не перешкоджають провадженню у справі. Заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до заяви про перегляд судового рішення, ухваленого за наслідками касаційного провадження.

### 17.3 Порядок подання скарги до Верховного Суду України

Відповідно до ст.238 КАС України заява про перегляд судових рішень подається протягом трьох місяців з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд, або з дня ухвалення судового рішення, на яке здійснюється посилання на підтвердження підстав, установлених п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України, якщо воно ухвалено пізніше, але не пізніше одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява.

Заява про перегляд судових рішень з підстав, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 237 КАС України, може бути подана не пізніше десяти днів з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд.

У разі пропущення строку, встановленого частинами 1, 2, 3 ст.237 КАС України, з причин, визнаних поважними, суд за клопотанням особи, яка подала заяву про перегляд судового рішення, може поновити цей строк. Заява про перегляд судового рішення залишається без розгляду, якщо особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено. Питання про поновлення строку для подання заяви про перегляд судового рішення або про залишення заяви без розгляду вирішується судом без виклику осіб, які беруть участь у справі, та за результатами розгляду постановляється відповідна ухвала.

**Вимоги до заяви про перегляд судових рішень** визначені у ст.239 КАС України. Заява про перегляд судових рішень подається у *письмовій формі*.

У заяві про перегляд судових рішень зазначаються: 1) найменування суду, до якого подається заява; 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає заяву, та осіб, які беруть участь у справі, а також їхні номери засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) конкретні різні за змістом судові рішення, в яких має

місце неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах; 4) обґрунтування необхідності перегляду судових рішень у зв'язку із ухваленням рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, якщо заява подана з підстави, встановленої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України; 4-1) обґрунтування порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених статтею 171-1 КАС України, якщо заява подана з підстав, встановлених пунктом 3 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу; 5) вимоги особи, яка подає заяву; 6) у разі необхідності – клопотання; 7) перелік матеріалів, які додаються.

Заява підписується особою, яка її подає, або представником особи, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження.

**Порядок подання заяви про перегляд судових рішень** визначений у ст. 239-1 КАС України. Заява про перегляд судових рішень подається до Верховного Суду України через ВАС України, а з підстав, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, – безпосередньо до Верховного Суду України. До заяви мають бути додані: 1) копії заяви відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі; 2) копії судових рішень, про перегляд яких подано заяву; 3) копії різних за змістом судових рішень, в яких має місце неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах; 4) копія рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, або клопотання особи про витребування копії такого рішення в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи, якщо її немає у розпорядженні особи, яка подала заяву, – у разі подання заяви про перегляд судових рішень з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.



До заяви додається документ про сплату судового збору. За подання і розгляд заяви з підстав, встановлених пунктами 2 та 3 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, судовий збір не сплачується.

**Ст. 239-2. Перевірка Вищим адміністративним судом України відповідності заяви вимогам цього Кодексу.** Заява про перегляд судового рішення, яка надійшла до Вищого адміністративного суду України, реєструється у день її надходження в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 КАС України, та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Суддя-доповідач протягом *трьох днів* здійснює перевірку відповідності заяви вимогам КАС України. У разі встановлення, що заяву подано без додержання вимог ст. 239 та 239-1 Кодексу, заявник письмово повідомляється про недоліки заяви та строк, протягом якого він зобов'язаний їх усунути.

Якщо заявник усунув недоліки заяви в установленій строк, вона вважається поданою у день первинного її подання до Вищого адміністративного суду України.

**Заява повертається заявнику**, якщо: 1) заявник не усунув її недоліки протягом встановленого строку; 2) заяву подано особою, яка не наділена правом на подання такої заяви; 3) заяву подано від імені особи, яка не має повноважень на ведення справи; 4) є ухвала Вищого адміністративного суду України про відмову у допуску справи до провадження за наслідками її розгляду, прийнята з аналогічних підстав.

Повернення заяви з підстав, зазначених у частині четвертій цієї статті, не перешкоджає повторному зверненню у разі належного оформлення заяви або з інших підстав, ніж ті, які були предметом розгляду.

За відсутності підстав для повернення заяви, в якій міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, суддя-доповідач невідкладно постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення

разом з її автентичним перекладом в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи.

Перевірка відповідності вимогам цього Кодексу заяви про перегляд судового рішення з підстав, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 237 КАС України, здійснюється Верховним Судом України в порядку, передбаченому ст. 239-2 КАС України.

**Ст. 240. Допуск Вищим адміністративним судом України справи до провадження.** Вирішення питання про допуск справи до провадження здійснюється колегією у складі п'яти суддів Вищого адміністративного суду України, яка формується без участі суддів, що прийняли рішення, яке оскаржується, в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 цього Кодексу.

Про допуск справи до провадження або відмову в такому допуску Вищий адміністративний суд України протягом п'ятнадцяти днів з дня надходження заяви а в разі витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, – з дня надходження такої копії постановляє ухвалу. Ухвала постановляється без виклику осіб, які беруть участь у справі.

Ухвала про допуск справи до провадження або про відмову в такому допуску повинна бути *обґрунтованою*.

Ухвала про допуск справи до провадження разом із заявою про перегляд судового рішення та доданими до неї документами надсилається до Верховного Суду України протягом п'яти днів з дня її постановлення. Копія ухвали про допуск справи надсилається разом із копією заяви особам, які беруть участь у справі, а в разі відмови у допуску – особі, яка подала заяву.

Якщо за результатами розгляду питання про допуск справи до провадження з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, буде встановлено, що порушення Україною міжнародних зобов'язань є наслідком недотримання норм процесуального права, Вищий адміністративний суд України постановляє ухвалу про

відкриття провадження у справі та вирішує питання про необхідність витребування справи. Розгляд справи здійснюється колегією у складі п'яти суддів Вищого адміністративного суду України за правилами, встановленими для перегляду справ у касаційному порядку.

Положення ст. 240 КАС України не поширюються на заяви про перегляд судових рішень з підстав, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, які подаються безпосередньо до Верховного Суду України.

#### **17.4 Порядок провадження за винятковими обставинами**

Підготовка справи до розгляду у Верховному Суді України передбачена ст. 240-1 КАС України. Ухвала про допуск справи до провадження разом із заявою про перегляд судового рішення та доданими до неї документами реєструється у день її надходження в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 цього Кодексу, та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу. Суддя-доповідач протягом трьох днів постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі та надсилає її копії особам, які беруть участь у справі.

Суддя-доповідач протягом *п'ятнадцяти днів* з дня відкриття провадження здійснює підготовку справи до розгляду Верховним Судом України, для чого: 1) виносить ухвалу про витребування матеріалів справи та направляє її до відповідного суду; 2) визначає порядок розгляду справи (у відкритому судовому засіданні або в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами); 2-1) вирішує питання про поновлення строку для подання заяви про перегляд судового рішення або про залишення заяви без розгляду, якщо таке питання не розглядалося у Вищому адміністративному

суді України; 3) вирішує питання про зупинення виконання відповідних судових рішень; 4) доручає відповідним фахівцям науково-консультативної ради при Верховному Суді України підготувати науковий висновок щодо норми матеріального права, яка неоднаково застосована судом (судами) касаційної інстанції у подібних правовідносинах; 5) визначає органи державної влади, представники яких можуть дати пояснення в суді щодо суті правового регулювання цієї норми закону та дає розпорядження про їх виклик до суду; 6) здійснює інші заходи, необхідні для вирішення питання про усунення розбіжностей у застосуванні норми матеріального права.

За результатами проведення підготовчих дій суддя-доповідач готує доповідь та постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до розгляду Верховним Судом України.

***Порядок розгляду справи Верховним Судом України*** визначений у ст. 241 КАС України.

У Верховному Суді України справа про перегляд судового рішення з підстави неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень, розглядається на засіданні Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від складу Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України.

Якщо судове рішення в адміністративній справі оскаржується з підстав неоднакового застосування одних і тих самих норм матеріального права судами касаційної інстанції різної юрисдикції, справа розглядається на спільному засіданні судових палат Верховного Суду України, до складу яких входять судді відповідної спеціалізованої юрисдикції. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів

від загального складу відповідних судових палат Верховного Суду України.

Справа про перегляд судового рішення з підстави, встановленої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, розглядається на спільному засіданні всіх палат Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від складу Верховного Суду України, визначеного законом.

Відкриття судового засідання, роз'яснення перекладачеві його прав та обов'язків, оголошення складу суду і роз'яснення права відводу здійснюються відповідно до вимог глави 3 розділу III цього Кодексу.

Після проведення процесуальних дій, зазначених у частині третій цієї статті, та розгляду клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст вимог, викладених у заяві, яка надійшла до Верховного Суду України, та результати проведених ним підготовчих дій.

Особа, яка подала заяву до Верховного Суду України, та особи, що приєдналися до неї, у разі їх прибуття у судові засідання мають право надати пояснення по суті заявлених вимог.

Якщо такі заяви подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. Для з'ясування сутності норми матеріального права, яка неоднаково застосована, можуть заслуховуватися пояснення представників органів державної влади.

Неприбуття сторін або інших осіб, які беруть участь у справі і належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, для участі у судовому засіданні не перешкоджає судовому розгляду справи.

Після закінчення заслуховування пояснень осіб, зазначених у частині п'ятій цієї статті, суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Строк розгляду справи Верховним Судом України не може перевищувати одного місяця з дня відкриття провадження у справі.

### **17.5 Повноваження Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами**

За наслідками провадження за винятковими обставинами, в порядку, визначеному ст. 25 КАС України, більшістю голосів колегії суддів приймається одна з таких постанов Верховного Суду України:

- 1) про повне або часткове задоволення заяви;
- 2) про відмову в задоволенні заяви.

Жоден із суддів Верховного Суду України не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Суддя, не згодний із постановою, може письмово викласти свою окрему думку. Зазначений документ в судовому засіданні не оголошується, а лише приєднується до справи і є відкритим для ознайомлення.

Ніяких правових наслідків для сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, окрема думка суддів, не згодних з постановою, не тягне. Не є секретом та обставина, що прийняті колегіальним складом рішення з правової точки зору є правильними не завжди, про що свідчить судова практика. Без сумніву, рішення, прийняті більшістю голосів, є законними і підлягають безумовному виконанню. Однак аспект правильності (але не законності) такого рішення, з позиції застосування певної норми права, може бути предметом наукової дискусії (але не критики).

**Окрема думка** як документ більшою мірою є морально-правовим вираженням точки зору судді(ів), що залишився(лись) в меншості, свідченням його(їх) правової позиції та науково-практичного обґрунтування його(їх) точки зору з питання застосування конфліктної норми права.

З іншого боку, окрема думка може бути висловлена суддею не тільки з питання застосування конфліктної

норми права, а й з питання правильності застосування норми процесуального закону, яка не виступає предметом провадження за винятковими обставинами.

Наприклад, погоджуючись з тим, що конфліктна норма матеріального права, можливо, застосована судом і неоднозначно, суддя принципово заперечує проти розгляду цієї справи в порядку провадження за винятковими обставинами колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України з тих підстав, що предмет спору виходить за межі, визначені ст. 21 КАС України. На його думку, адміністративний суд вийшов за межі своєї компетенції і розглянув справу, що підпадає під юрисдикцію іншого спеціалізованого суду (господарського чи цивільного). За таких обставин справа може бути допущеною до провадження за винятковими обставинами лише з питання неоднакового застосування касацій ним судом норми процесуального закону щодо підсудності справи судам різних юрисдикцій. Якщо більшість суддів не прислухається до точки зору окремого судді про неможливість розгляду такої справи по суті застосування конфліктної норми матеріального права, цей суддя вправі викласти свою окрему думку з питання правильності застосування норм процесуального закону.

**Постанова Верховного Суду** за наслідками провадження за винятковими обставинами є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадків, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

Ст. 243. **Постанова Верховного Суду України про задоволення заяви.** Суд задовольняє заяву у разі наявності однієї з підстав, передбачених ст. 237 цього Кодексу. Якщо суд установить, що судові рішення у справі, що переглядається з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України, є незаконним, він скасовує його повністю або частково і приймає нове судові рішення, яке має містити висновок про правильне застосування норми матеріального права щодо спірних правовідносин та

обґрунтування помилковості висновків суду касаційної інстанції з цього питання.

Якщо судове рішення у справі переглядається з підстави, визначеної п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, суд скасовує оскаржуване рішення повністю або частково і має право прийняти нове судове рішення або направити справу на новий розгляд до суду, який виніс оскаржуване рішення. Постанова Верховного Суду України про задоволення заяви повинна бути *вмотивованою*.

**Ст. 244. Постанова Верховного Суду України про відмову в задоволенні заяви.** Верховний Суд України відмовляє в задоволенні заяви, якщо обставини, які стали підставою для перегляду справи, не підтвердилися. Постанова про відмову в задоволенні заяви повинна бути вмотивованою.

Постанова Верховного Суду України повинна бути виготовлена та направлена особам, які беруть участь у справі, не пізніше п'яти днів з дня закінчення розгляду справи (ст. 244-1 КАСУ).

Відповідно до ст. 244-2 КАС України рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність з рішенням Верховного Суду України.

Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Рішення Верховного Суду України, прийняті за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених ст. 237 КАС України, підлягають опублікуванню на офіційному веб-сайті Верховного Суду України не пізніш як через *десять днів* з дня їх прийняття.



### **Контрольні питання**

Яка сутність перегляду судових рішень, ухвал і постанов у зв'язку з винятковими обставинами?

Які підстави для провадження за винятковими обставинами?

Вкажіть строки оскарження рішень за винятковими обставинами.

Який порядок подання заяви про перегляд рішень за винятковими обставинами?

Назвіть умови і процесуальний порядок провадження за винятковими обставинами.

Назвіть загальні засади розгляду справи Верховним Судом України.

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### ***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35-36, 37. - Ст. 446.

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

Про судову практику застосування статей 235–240 КАС України : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 13.12.2010 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – Ст. 109.

Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби : лист Вищого адміністративного суду України від 02.02.2011 № 149/11/13-11 // Закон і Бізнес. – 2011. – № 8.

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз

судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд. : О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Самсін І. Л. Провадження за винятковими обставинами в адміністративному судочинстві з огляду на практику Європейського суду з прав людини / І. Л. Самсін // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 6 (118). – С. 42–47.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Сердюк В. Право на оскарження судового рішення в аспекті розгляду справ Верховним судом України / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 84–90.

Спасибо-Фатеева І. «Трансцендентна судова мімікрія» або про принципи права, аналогію закону та права у судовій практиці / І. Спасибо-Фатеева // Вісник академії правових наук України. – 2003. – № 4 (35). – С. 137–149.

### **Тестові завдання**

**Заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з мотивів:**

неоднакового застосування судом одних і тих самих норм процесуального права, що потягло ухвалення різних судових рішень;

неоднакового застосування судами касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;

неправильного по суті вирішення справи;  
помилкового застосування матеріального права;  
вирішення не всіх позовних вимог або питань.

**Які строки подання заяви про перегляд судових рішень до Верховного Суду України встановлює КАС України?**

протягом одного місяця з дня ухвалення судового рішення;  
протягом двох місяців з дня ухвалення судового рішення;  
протягом п'ятнадцяти днів з дня ухвалення судового рішення;

протягом трьох місяців з дня ухвалення судового рішення;  
протягом двох тижнів з дня ухвалення судового рішення.

**До якого суду подається заява про перегляд судових рішень з мотивів встановлення Європейським Судом з прав людини порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом?**

до Вищого адміністративного суду України;  
до Верховного Суду України;  
до Конституційного Суду України;  
до Апеляційного суду міста Києва;  
до Київського апеляційного адміністративного суду.

**Який суд вирішує питання про допуск справи до провадження у Верховному Суді України?**

Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України;

Київський апеляційний адміністративний суд;  
Київський окружний адміністративний суд;  
Вищий адміністративний суд України;  
Апеляційний суд міста Києва.

**Протягом якого строку повинна бути виготовлена та направлена постанова Верховного Суду України особам, які беруть участь у справі?**

не пізніше п'яти днів з дня закінчення розгляду справи;  
не пізніше десяти днів з дня закінчення розгляду справи;  
не пізніше восьми днів з дня закінчення розгляду справи;  
не пізніше одного місяця з дня закінчення розгляду справи;

не пізніше семи днів з дня закінчення розгляду справи.

## *Розділ 18*

# **ПРОВАДЖЕННЯ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ**

### **18.1 Підстави перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами**

Постанова або ухвала суду, якими закінчено розгляд адміністративної справи, що набрала законної сили, можуть бути переглянуті у зв'язку з нововиявленими обставинами, про які не міг знати адміністративний суд та хоча б одна особа, яка брала участь у справі.

Поняття «нововиявлені обставини» для вітчизняного судочинства не є новим, оскільки зустрічалося і існує у кримінальному, цивільному, господарському процесі, а зараз – і у адміністративному судочинстві України. Чинний інститут перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами сформувався в інших історичних умовах при пануванні інших правових доктрин. Пам'ятки права часів Київської Русі «Руська правда» (XI ст.), Псковська та Новгородська грамоти (XIV–XV ст.) не згадували про можливість оскарження або перегляду судових рішень. Після розпаду Київської Русі основна частина українського народу більше двох століть існувала в межах правового регулювання таких нормативних джерел, як Литовський Статут (у його I-й – 1529 р., II-й – 1566 р. і III-й – 1588 р. редакціях) та німецького бюргерського права, що дістало назву Саксонське Зерцало. Вплив цих актів на суспільне життя в Україні був настільки міцним, що вони стали основним джерелом першого українського кодифікаційного акту «Права, за якими судиться Малоросійський народ». І хоча цей акт і не став чинним

законом, він є відбиттям української правової думки того періоду і в наукових цілях становить інтерес для теми даного дослідження.

Права проголошували свободу оскарження, однак містили значні гарантії від зловживання цим правом, мали Права й перелік випадків, коли рішення могло бути скасоване з підстав, які в сучасному законодавстві йменуються нововиявленими. Але найбільш наближеною до сучасного інституту перегляду за нововиявленими обставинами була окремо врегульована процедура поновлення справ за Судовими Статутами 1864 р. У радянські часи перегляд справ за нововиявленими обставинами був закріплений у відповідних нормативно – правових актах. Після набуття Україною незалежності і проголошення курсу на реформування вітчизняної правової системи до адміністративно – процесуального законодавства були внесені принципові зміни, але такий вид, як перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами був збережений.

**Нововиявленими обставинами** вважаються:

– обставини, які об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи, але не були відомі й не могли бути відомі хоча б одній особі, яка брала участь у справі, та суду, який розглянув справу;

– відкриття таких невідомих раніше обставин, на підставі яких ухвалено завідомо неправосудне рішення, але під час розгляду справи хоча б одна особа, яка брала участь у справі, не знала про існування цієї обставини;

– обставини, які виникли у зв'язку із встановленням неконституційності закону, іншого нормативного акта або у разі скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття судового рішення;

– обставини, які виникли у зв'язку з прийняттям закону, що пом'якшує чи скасовує відповідальність фізичної особи.

На відміну від виняткових обставин, які характеризуються неоднаковим застосуванням норм права, нововиявлені обставини характеризуються їх

об'єктивною наявністю, але не досліджені у суді у зв'язку з відсутністю інформації, відомостей, про їх існування.

**Не належать до нововиявлених** або не можуть бути ними визнані:

- обставини, що виникли або змінилися після постановлення судового рішення;

- обставини, на які посилалася особа, яка брала участь у справі, у своїх поясненнях у суді першої інстанції, апеляційній або касаційній скарзі, але не враховані судом;

- обставини, які могли бути встановлені судом при виконанні вимог принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі;

- обставини, що виникли у зв'язку з прийняттям законів, та інших нормативних актів, якими скасовані закон та інші нормативні акти, що діяли під час розгляду справи.

Таким чином, нововиявленими є тільки ті обставини, які існували в об'єктивній дійсності на момент розгляду і вирішення судом адміністративної справи, але не були і не могли бути відомі учасникам процесу та суду.

Нововиявлені обставини вказують на невідповідність судового рішення об'єктивній істині, його необґрунтованості на підставі повного і всебічного з'ясування спірного правовідношення. Це зумовлює перегляд судового рішення у зв'язку з його необґрунтованістю або незаконністю. Наявність таких обставин обґрунтовується належними доказами заінтересованою особою.

Таким чином, під **нововиявленими обставинами** слід розуміти юридичні факти, які мають суттєве значення для вирішення справи по суті, але які не були відомі ні сторонам під час розгляду адміністративної справи у суді, ні самому суду при винесенні судового рішення і які є підставою для перегляду вказаного судового рішення за нововиявленими обставинами.

Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами починається з виникнення таких обставин та подання до суду заяви про перегляд.

**Підставами**, згідно зі ст.245 КАС України, для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Незважаючи на ніби повний перелік нововиявлених обставин, убачається, що цей перелік не є вичерпним. Наприклад, істотними обставинами буде вирішення питання, яке суттєво вплинуло на права, свободи, інтереси чи обов'язки особи, яка не брала участі у справі, якщо суд не знав й не міг знати про заінтересованість такої особи, а сама особа теж не знала про розгляд такої справи. Так само можна віднести прийняття нових законів, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи, адже такі випадки мали місце у зв'язку зі зміною порядку кваліфікації злочинів або правопорушень. До нововиявлених обставин можуть бути віднесені й інші обставини, які існували на час постановлення судового рішення, що мають істотне значення для обґрунтованого і законного вирішення

справи, але про них не знали і не могли знати заінтересована сторона і суд.

В процесуальних кодексах викладено перелік підстав для звернення заяв про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, основу яких складають істотності для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається з заявою на час розгляду справи слід звернути увагу на наступні особливості. Перша, для прийнятності заяви про перегляд рішення, яке набрало законної сили необхідно, щоб зазначені істотні обставини існували на час розгляду справи по суті, але особа, яка подає заяву про перегляд рішення за нововиявленими обставинами не знала та не могла знати про наявність цих обставин.

Неможливість особи бути обізнаною про існування обставин, які мають істотне значення для правильного вирішення справи, повинна включати в себе об'єктивну та суб'єктивну складові. Об'єктивна складова – неможливість бути обізнаною з підстав, які не залежать від волевиявлення особи, яка звертається з заявою про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, на момент ухвалення рішення, яке потребує перегляду. Суб'єктивна складова – неможливість дізнатись про наявність таких обставин навіть за наявності бажання та необхідності. Лише у випадку обох чинників обставини, які стали відомі особі після прийняття рішення по справі, можуть вважатися нововиявленими.

Посилання на рішення суду по іншій справі та на викладені в ньому висновку як на нововиявлені обставини не може бути прийнятним та не є підставою для задоволення заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, виключенням є лише випадок, коли рішення, яке переглядається за нововиявленими обставинами, було прийнято на підставі рішення суду, яке мало преюдиційне значення для вирішення справи по суті та яке згодом скасоване.

Також не можуть бути визнані як нововиявлені обставини роз'яснення чинних положень законодавства



стосовно компетенції органів виконавчої влади, оскільки такі висновки спрямовані на переоцінку фактів, які вже були предметом дослідження суду. Такий висновок знайшов відображення в постанові Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 20 січня 2009 року № 39/185-38/347-30/383.

Не можуть бути прийняті, як нововиявлені обставини, про наявність яких зазначалось при розгляді справи в суді першої інстанції та при апеляційному або касаційному перегляді справи.

Окремо, потрібно зауважити, що нововиявленими обставинами є лише ті фактичні дані, які в установленому порядку спростовують факти, які було покладено в основу судового рішення. Тобто, для перегляду рішення за нововиявленими обставинами необхідно, щоб такі обставини впливали на юридичну оцінку фактів, на підставі якої ухвалено оскаржуване рішення.

Як в цивільному, так і в господарському процесах, особа яка подає заяву про перегляд рішення за нововиявленими обставинами повинна довести наявність нововиявлених обставин, надавши за приписами ст. 61 ЦПК України та ст. 33 ГПК України, залежно від виду судочинства, відповідні докази – будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи.

Більш складна ситуація виникає у випадку звернення із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у адміністративному судочинстві, де не дивлячись на приписи ст. 71 КАС України щодо покладення обов'язку доказування правомірності рішення, дії чи бездіяльності на відповідача, орган наділений владними повноваженнями, у відповідних справах, все одно обов'язок доведення наявності нововиявлених обставин покладається саме на особу, яка звертається із заявою про перегляд рішення за нововиявленими обставинами.

Інші підстави перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами, які зазначені у ст. 361 ЦПК України та ст. 245 КАС України мають характер преюдиційних фактів, які встановлені вироком суду по кримінальній справі та безпосередньо стосується обставин, які покладені в основу рішення, відносно якого подано заяву про перегляд за нововиявленими обставинами.

Встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомого неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, але у іншій справі не є підставою для перегляду рішення за нововиявленими обставинами.

Скасування рішення, яке стало підставою для ухвалення рішення або ухвали, що підлягає перегляду, за приписами ст. 61 ЦПК України, ст. 72 КАС України та ст. 35 ГПК України є преюдиційним доказом та відповідно є підставою для перегляду прийнятого на його підставі рішення.

Щодо перегляду рішення за нововиявленими обставинами на підставі рішення Конституційного Суду України, слід зауважити, що підставою є лише визнання неконституційним закону, іншого нормативно-правового акту, застосованого судом, якщо рішення ще не виконано. Випадок, коли Конституційним Судом України надано офіційне тлумачення положень Конституції України та законів України, в тому числі і у випадку, коли це тлумачення суперечить роз'ясненням Верховного Суду України з питань застосування законодавства або рекомендаційному роз'ясненню Вищого спеціалізованого суду з питань застосування законодавства щодо розгляду справ відповідної судової юрисдикції не є підставою для перегляду рішення в порядку провадження за нововиявленими обставинами.

Крім того, не може бути підставою для перегляду за нововиявленими обставинами й рішення Конституційного Суду України про визнання

неконституційним закону або іншого нормативно-правового акту, якщо рішення, яке підлягає перегляду, вже виконано.

## **18.2 Порядок звернення з заявою про перегляд за нововиявленими обставинами**

У адміністративному судочинстві встановлено строк для звернення з заявою про перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами ст. 247 КАС України у один місяць.

**Право на звернення** із заявою про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами мають заінтересовані особи. З цього визначення випливає кілька принципів положень:

1) перегляду за новоявленими обставинами підлягає судове рішення суду будь-якої інстанції лише те, яке набрало законної сили, оскільки саме ці рішення, які набрали законної сили, визначають питання про права, свободи, інтереси чи обов'язки особи, а не рішення, які вступили в законну силу;

2) заява про перегляд за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи, оскільки цей суд, у якому ново виявлена обставина мала переважне значення в ухваленні рішення, але не була відомою ні особам, які беруть участь у справі, ні суду, найбільш обізнаний з матеріалами справи і повинен усунути помилки рішення, тобто виправити власну помилку (ст. 249 КАСУ);

3) право на звернення із заявою про перегляд судового рішення мають тільки ті особи, порушення прав

яких здійснено внаслідок невідомості обставин під час розгляду справи. *До таких осіб належать:*

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справі (треті особи, законні представники, представники сторін та третіх осіб). При цьому у представників сторін та третіх осіб відповідним документом, актом має бути визначене право звертатися із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами;

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси або обов'язки;

г) особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб згідно зі статтями 60–61 КАС України.

Питання про перегляд за заявами правонаступників сторін, до яких перейшли права та обов'язки у правовідношенні, залишається дискусійним. Окремі автори звертають увагу на те, що перегляд за заявами правонаступників сторін суперечить вимогам процесуального закону, а якого саме – не вказується.

Проте усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього такою самою мірою, у якій вони були обов'язкові для особи, яку він замінив (ст. 55 КАСУ). Обов'язок співвідноситься з правом у мірі, необхідній для його реалізації. Тому не виключено, що й правонаступник може звертатися із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

**Строк** звернення про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами встановлено *протягом одного місяця* після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини (ст. 247 КАСУ).

Важливим для визначення строків звернення про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами є питання установлення моменту відкриття цих обставин. Днем відкриття нових обставин слід вважати:

1) щодо істотних для справи обставин, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи – день отримання особою інформації про виявлення цих обставин;

2) щодо встановлення вироком суду завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта; завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення, – день набрання законної сили вироком суду;

3) щодо встановлення вироком суду вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалене незаконне або необґрунтоване рішення, – день набрання законної сили вироком суду;

4) щодо скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути, – день набрання законної сили судовим рішенням;

5) щодо встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано, – день набрання законної сили рішенням Конституційного Суду України;

6) щодо прийняття нових законів, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи, – день набрання чинності закону.

Пропущений з поважних причин строк звернення із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути поновлений за клопотанням особи, яка звертається із заявою. Питання про поновлення пропущеного строку суд вирішує за участю осіб, які беруть участь у справі. У разі неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про час і місце розгляду справи, суд розглядає клопотання за їх відсутності. Ухвала суду про відмову у поновленні пропущеного строку може бути оскаржена особами, які беруть участь у справі. Прийняття

рішення з порушенням строку без його поновлення за клопотанням особи, яка бере участь у справі, підлягає скасуванню.

Заява про перегляд за нововиявленими обставинами подається у письмовій формі та має містити дані, визначені ст. 248 КАС України. У заяві про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається заява про перегляд; 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає заяву, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) судові рішення, про перегляд якого за нововиявленими обставинами подається заява; 4) обставини, що могли вплинути на судові рішення, але не були відомі та не могли бути відомі суду та особі, яка звертається із заявою, під час вирішення справи; 5) обґрунтування з посиланням на докази, що підтверджують наявність нововиявлених обставин, та зміст вимог особи, яка подає заяву, до суду; 6) перелік документів та інших матеріалів, які додаються.

Заява підписується особою, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження.

До заяви додаються копії заяви відповідно до кількості осіб, які брали участь у справі, та документ про сплату судового збору.

Особа, яка подає заяву, може додати до неї документи або їхні копії, що мають значення для правильного вирішення судової справи і не були відомі на час ухвалення судового рішення у справі.

**Ст. 249. Порядок подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.** Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у разі встановлення

вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення, подається до адміністративного суду тієї інстанції, суддею якого він був.

Порядок визначення суду, до якого подається заява про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, у адміністративному судочинстві визначено ст. 249 КАС України. У всіх трьох видах судочинства порядок визначення інстанційної підсудності збігається та являє собою наступне. Так, заява подається до суду першої інстанції у випадку, якщо рішення або взагалі не було оскаржене, або було залишено в силі судом апеляційної інстанції та у випадку оскарження до суду касаційної інстанції було залишено в силі; до суду апеляційної інстанції – у випадку, якщо рішення суду першої інстанції було скасоване судом апеляційної інстанції, рішення якого або не оскаржене або не було скасоване судом касаційної інстанції; до суду касаційної інстанції – у випадку, якщо рішення судів першої та апеляційної інстанції було скасовано судом касаційної інстанції. У випадку, коли рішення суду першої інстанції було скасовано рішенням суду апеляційної інстанції, яке в свою чергу скасовано рішенням суду касаційної інстанції та у силі залишено рішення суду першої інстанції, то заява подається до суду першої інстанції.

Крім того, існує окремий випадок визначення інстанційної юрисдикції, передбачений ч. 2 ст. 249 КАС України, який стосується випадку перегляду рішення за нововиявленими обставинами в разі встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення. В зазначеному випадку заява про перегляд за нововиявленими обставинами подається до адміністративного суду тієї інстанції, суддею якого був суддя визнаний винним у скоєнні злочину.

### **18.3 Порядок здійснення перегляду за нововиявленими обставинами**

Здійснення перегляду за нововиявленими обставинами залежить від виду судочинства. КАС України детально регламентовано порядок провадження за нововиявленими обставинами. Так, за приписами ст. 250 КАС України заява про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, що надійшла до адміністративного суду, передається в порядку черговості судді адміністративного суду. У розгляді заяви та перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами не може брати участь суддя, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання.

Натомість, ЦПК України не визначено порядку прийняття судом до розгляду заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Крім того, в цивільному судочинстві за нововиявленими обставинами рішення переглядається тим суддею, який ухвалив рішення, яке підлягає перегляду.

Ст. 250 КАС України врегульовано процесуальні питання відкриття провадження за заявою про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, що надійшла до адміністративного суду, передається судді адміністративного суду, який визначається в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15-1 КАС України. У розгляді заяви та перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами не може брати участь суддя, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання.

Не пізніше наступного дня після надходження заяви до адміністративного суду суддя перевіряє її



відповідність вимогам ст. 248 КАС України і вирішує питання про відкриття провадження за нововиявленими обставинами.

До заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст. 248 КАС України, застосовуються правила ст. 108 КАС України.

Відкривши провадження за нововиявленими обставинами, суддя надсилає особам, які беруть участь у справі, копії заяви про перегляд і призначає дату, час та місце судового засідання, про що повідомляє осіб, які беруть участь у справі.

Окремо, ст. 251 КАС України, регламентовано порядок відмови від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, яка може бути здійснена до початку розгляду справи в судовому засіданні.

**Ст. 251. Відмова від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами та її наслідки.** Особа, яка подала заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, може відмовитися від заяви до початку розгляду справи у судовому засіданні. У разі прийняття відмови від заяви суд закриває провадження за нововиявленими обставинами, про що постановляє ухвалу.

У разі прийняття відмови від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами інші особи, які брали участь у справі, можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.

Особа, яка відмовилася від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, не може повторно звертатися до суду із такою ж заявою на тих самих підставах.

**Ст. 252. Порядок здійснення перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.** Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими

обставинами розглядається судом протягом двох місяців після її надходження за правилами, встановленими цим Кодексом для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд.

Особи, які беруть участь у справі, повідомляються про дату, час та місце розгляду заяви. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду заяви і перегляду судового рішення.

Суд своєю ухвалою може зупинити виконання судового рішення, яке переглядається за нововиявленими обставинами, до закінчення перегляду.

Суд може не досліджувати докази стосовно обставин, що встановлені у судовому рішенні, яке переглядається за нововиявленими обставинами, якщо вони не оспоруються.

**Ст. 253. Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими обставинами.** Суд може скасувати постанову чи ухвалу у справі і прийняти нову постанову чи ухвалу або залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення. При ухваленні нового судового рішення суд користується повноваженнями суду відповідної інстанції.

Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими обставинами може бути оскаржено в порядку, встановленому цим Кодексом 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 обставинами без задоволення інші особи, які брали участь у справі, можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час провадження за нововиявленими обставинами.

У разі прийняття відмови від заяви суд закриває провадження за нововиявленими обставинами,

постановляючи ухвалу, яка може бути оскаржена. Крім того, у разі відмови від заяви інші особи, які брали участь у справі, можуть вимагати компенсації особою, яка її подала судових витрат, понесених ними під час перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами. До таких судових витрат відносяться витрати на правову допомогу, витрати, що пов'язані з прибуттям до суду, зокрема, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту сторін та їхніх представників, наймання житла та інше, витрати, пов'язані з оглядом доказів на місці та вчинення інших дій, необхідних для розгляду справи.

У разі набрання законної сили ухвали про закриття провадження про перегляд рішення за нововиявленими обставинами у зв'язку з відмовою сторони від заяви, повторне звернення з тих самих підстав не дозволяється, окрім випадків звернення до суду з заявою на підставі інших нововиявлених обставин.

У адміністративному судочинстві заява про перегляд рішення за нововиявленими обставинами переглядається протягом двох місяців після її надходження за правилами тієї судової інстанції, яка здійснює перегляд. Тобто, у разі подання заяви до суду касаційної інстанції справа переглядається лише у межах правильності застосування норм матеріального та процесуального права.

Крім того, слід підкреслити, що суд може переглядати рішення у межах заяви та викладених в ній обставин, не переглядаючи інших обставин судової справи, які не спростовуються фактичними даними, якими доведені нововиявлені обставини.

У всіх трьох процесах заява розглядається за викликом сторін або інших зацікавлених осіб, але їх неприбуття не перешкоджає розгляду заяви.

За наслідками розгляду заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами у цивільному судочинстві постановляється ухвала, якою задовольняється заява та скасовується рішення, ухвала

суду чи судовий наказ у зв'язку з нововиявленими обставинами або відмовляється у її задоволенні.

Після скасування судового рішення справа розглядається судом за правилами встановленими судом для розгляду у конкретній судовій інстанції.

Ухвала ж про відмову в задоволенні заяви про перегляд за нововиявленими обставинами може бути оскаржена в установленому порядку. Можливість оскарження ухвали про відмову у задоволенні заяви передбачена з метою сприяння реалізації принципу гарантування апеляційного та касаційного оскарження, закріпленого ст. 128 Конституції України.

В адміністративному (а також господарському) судочинстві, (на відміну від цивільного судочинства) суд при задоволенні заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами не постановляє ухвалу про задоволення заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, натомість справа розглядається по суті за правилами передбаченими для відповідної інстанції у межах відповідного судочинства та у разі зміни рішення та скасування постанови або ухвали ухвалюється нове рішення або постановляється відповідна ухвала. В разі відмови у задоволенні заяви постановляється ухвала про відмову у задоволенні заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами.

Всі рішення, прийняті за наслідками розгляду заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, можуть бути оскаржені у встановленому порядку.

### **Контрольні питання**

Охарактеризуйте інститут нововиявлених обставин у адміністративному судочинстві.

Що таке перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами?

Назвіть завдання перегляду судових рішень, ухвал і постанов суду, що набрали законної сили у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Хто є суб'єктами права порушення перегляду справи за нововиявленими обставинами?

Вкажіть строки звернення про перегляд судових рішень.

У якому порядку здійснюється перегляд судових рішень, ухвал і постанов суду у зв'язку з нововиявленими обставинами?

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Про судову практику застосування статей 235–240 КАСУ : постанова Пленуму ВАСУ від 13.12.2010 № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – Ст. 109.

Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби : лист Вищого адміністративного суду України від 02.02.2011 № 149/11/13-11 // Закон і Бізнес. – 2011. – № 8.

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд.: О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і

доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 704 с.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Сердюк В. Право на оскарження судового рішення в аспекті розгляду справ Верховним судом України / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 84–90.

Спасибо-Фатеева І. «Трансцендентна судова мімікрія» або про принципи права, аналогію закону та права у судовій практиці / І. Спасибо-Фатеева // Вісник академії правових наук України. – 2003. – № 4(35). – С. 137–149.

Буцьких О. О. Нововиявлені обставини як підстава перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві / О. О. Буцьких // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 142–145.

### **Тестові завдання**

**Підставою для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:**

неоднакове застосування судом одних і тих самих норм процесуального права, що потягло ухвалення різних судових рішень;

неоднакове застосування судами касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;

встановлення вироком суду, що набрав законної сили, фальшивості документів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення;

рішення із помилковим застосуванням матеріального чи процесуального права;

вирішення судом не всіх позовних вимог або питань.

**Який строк встановлений для звернення про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами?**

десять днів з дня вступу рішення в законну силу;

один місяць після того, як особа дізналася або могла дізнатися про ці обставини;

п'ять днів після того, як особа дізналася або могла дізнатися про ці обставини;

двадцять днів після того, як особа дізналася або могла дізнатися про ці обставини;

один місяць з дня вступу рішення в законну силу.

**До якого суду подається заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами?**

до суду апеляційної інстанції;

до суду касаційної інстанції;

до Верховного Суду України;

до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини;

немає правильної відповіді.

**Як визначається склад суду для перегляду справи за нововиявленими обставинами?**

головою суду;

суддя, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання;

автоматизованою системою документообігу;

судовим розпорядником;

шляхом голосування усіх суддів.

**Протягом якого строку здійснюється перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами?**

одного місяця з дня ухвалення судового рішення;

двох місяців з дня ухвалення судового рішення;

п'ятнадцяти днів після надходження заяви;

трьох місяців з дня ухвалення судового рішення;

двох місяців після надходження заяви.

## Розділ 19

# ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

### 19.1 Набрання судовим рішенням законної сили та його наслідки

Законною силою судового рішення є його чинність, яка настає у передбачені процесуальним законом строки. Після набрання чинності судове рішення підлягає виконанню, тобто реалізації. Виконання судового рішення є кінцевою стадією судового захисту.

Під **рішенням** треба розуміти найважливіший акт правосуддя, у якому суд, керуючись законом, від імені держави і на підставі встановлених у судовому засіданні фактів, вирішує справу по суті, дає відповідь на вимогу позивача та заперечення відповідача, вирішує питання про охорону та захист інтересів громадян і юридичних осіб.

**Сутність судового рішення** полягає в тому, що воно є актом правосуддя, який захищає права сторін, правопорядок у державі шляхом вирішення правових спорів між сторонами по суті. Суть судового рішення полягає в захисті прав сторін шляхом підтвердження наявності або відсутності правовідносин, взаємних прав та обов'язків сторін і в примусі до відповідної, зазначеної в рішенні поведінки.

Судове рішення, з одного боку, базується на конкретній правовій нормі, і є нічим іншим, як розпорядженням певної поведінки конкретним учасникам спірних правовідносин, а з іншого боку – судове рішення надає право на приведення в дію державного апарату примусу, здатного в необхідних випадках виконати це рішення незалежно від бажання зобов'язаної особи. Враховуючи викладене, слід сказати, що



судове рішення підтверджує наявність або відсутність між сторонами правовідносин, воно є актом застосування норм матеріального та процесуального права, але зазначені риси підкреслюють лише окремі властивості судового рішення, які не дають повного уявлення про його сутність.

**Юридична природа** судового рішення характеризується *сукупністю його основних ознак*. Сутність судового рішення також не може бути зрозуміла поза зв'язком зі змістом, формою та завданнями судової діяльності. Суб'єктом судової влади є суд, який наділений властивими тільки йому повноваженнями. Таким чином, основними моментами, що визначають сутність судового рішення, є природа судової влади і риси, що характеризують правосуддя, як форму реалізації судової влади. У кожній адміністративній справі завдання правосуддя конкретизуються залежно від певної справи й у рішенні – найважливішому акті правосуддя, яким вирішується спір по суті. В судовому рішенні одержують захист права й інтереси сторін та інших осіб, чий спір вирішувався судом. При вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

**Судове рішення в адміністративному судочинстві** – це процесуальний акт-документ, який ґрунтується на встановлених у судовому розгляді фактах і застосуванні норм права, яким вирішується по суті адміністративна справа 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, що набирає законної сили у встановленому законом порядку і підлягає виконанню.

Викладене свідчить про те, що розгляд адміністративної справи по суті закінчується, як правило,

ухваленням акта правосуддя – судового рішення, яким владно, з урахуванням фактичних обставин справи, на основі правової норми вирішуються певні вимоги. Проте судове рішення покликане не тільки вирішити справу, але й забезпечити реальний захист прав та охоронюваних законом інтересів суб'єктів і, що має, на наш погляд, найважливіше значення в справі, – дотримання законності й охорони правопорядку.

За загальним правилом обов'язковими до виконання є судові рішення (постанови та ухвали), що набрали законної сили. Судові рішення набирають законної сили за правилами ст. 254 КАС України, відповідно до якої постанова або ухвала суду першої інстанції, якщо інше не встановлено цим Кодексом, набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, встановленого цим Кодексом, якщо таку скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги судове рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті апеляційного провадження або набрання законної сили рішенням за наслідками апеляційного провадження. Якщо строк апеляційного оскарження буде поновлено, то вважається, що постанова чи ухвала суду не набрала законної сили.

Постанова або ухвала суду апеляційної чи касаційної інстанції за наслідками перегляду, постанова Верховного Суду України набирають законної сили з моменту проголошення, а якщо їх було прийнято за наслідками розгляду у письмовому провадженні, – через п'ять днів після направлення їх копій особам, які беруть участь у справі. Ухвали суду, які не можуть бути оскаржені, набирають законної сили з моменту постановлення.

Ст. 255 КАС України встановлює наслідки набрання законної сили судовим рішенням. Постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Обставини, які були встановлені постановою, що набрала законної сили, в одній адміністративній справі не можуть оспорюватися в іншій судовій справі за участю тих самих сторін.

Якщо суд у випадках, визначених статтею 256 КАС України, допустив негайне виконання постанови, то така постанова є обов'язковою для виконання вже до набрання нею законної сили.

Постанова або ухвала суду, що набрали законної сили, підлягають виконанню на всій території України. Потрібно мати на увазі, що вони є обов'язковими для виконання і за межами України, якщо особи, які беруть участь у справі, знаходяться там. Обов'язковість рішень суду визнається однією з основних засад судочинства.

Рішення суду може бути виконано в добровільному, або в примусовому порядку.

Примусове виконання рішень в Україні покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України.

Статтею 257 КАС України передбачено, що уразі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні.

Відповідно до п.12.1 Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах для виконання судового рішення в адміністративній справі, що набрало законної сили або яке належить виконати негайно, особі, на користь якої воно ухвалено, за її письмовою заявою видається один виконавчий лист.

Виконавчий лист видається на руки стягувача, який на заяві про видачу виконавчого листа ставить свій підпис. Виконавчий лист про стягнення судового збору надсилається судом до місцевих органів державної податкової служби за місцезнаходженням суду.

У випадках негайного виконання судового рішення, передбачених чинним законодавством, виконавчий лист видається секретарем судового засідання, який брав участь у розгляді справи, а в інших випадках – працівником апарату суду відповідно до розподілу посадових обов'язків.

Виконавчий лист має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим Законом України «Про виконавче провадження».

Виконавчий лист видається судом першої інстанції. Виконавчий лист також може бути видано судом апеляційної чи касаційної інстанції, за умови, що заява особи про видачу виконавчого листа надійшла до моменту повернення адміністративної справи до суду першої інстанції.

Якщо оригінал виконавчого листа втрачено, замість нього адміністративний суд, який видав виконавчий лист, за заявою стягувача або поданням державного виконавця отже видати його дублікат.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про виконавче провадження» виконавчі документи (крім посвідчення комісій по трудових спорах та постанов у справах про адміністративні правопорушення) можуть бути пред'явлені до виконання протягом року, з наступного дня після набрання ними юридичної сили, якщо інше не передбачено законом.

Строки пред'явлення виконавчих документів до виконання встановлюються для кожного платежу окремо.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання судового рішення (відсутність коштів на рахунку, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо), державний виконавець може звернутися до адміністративного суду першої інстанції, незалежно від того, суд якої інстанції видав виконавчий лист, із поданням, а особа, яка бере участь у справі, та сторона виконавчого провадження – із заявою про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення.

З метою забезпечення повного, правильного і своєчасного виконання судових рішень в адміністративних справах, адміністративний суд наділений повноваженнями щодо здійснення контролю за їх виконанням. А саме, відповідно до ст. 267 КАС

України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

У разі прийняття рішення про відстрочення чи розстрочення виконання постанови в адміністративній справі, суд змінює строк подання суб'єктом владних повноважень звіту про виконання такої постанови.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про виконавче провадження» державний виконавець відмовляє у прийнятті до провадження виконавчого документа, строк пред'явлення для примусового виконання якого закінчився, про що виносить відповідну постанову.

За наявності причин визнаних судом поважними, стягувачі, які пропустили строк для пред'явлення виконавчого листа до виконання, мають право звернутися із заявою про поновлення строку пред'явлення до суду, який видав виконавчий документ, або до суду за місцем виконання.. Відповідно до ст. 261 КАС України суд розглядає заяву про поновлення пропущеного строку в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду. Ухвалу суду за результатами розгляду заяви про поновлення пропущеного строку може бути оскаржено в загальному порядку.

Для інших виконавчих документів пропущений строк поновленню не підлягає.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про виконавче провадження» державний виконавець зобов'язаний прийняти до виконання виконавчий документ і відкрити виконавче провадження, якщо не закінчився строк пред'явлення такого документа до виконання, він відповідає вимогам, передбаченим цим Законом, і пред'явлений до виконання до відповідного органу державної виконавчої служби. Невиконання судових

рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

## **19.2 Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах**

Європейський суд з прав людини наголошує, що виконання будь-якого судового рішення є невід'ємною стадією процесу правосуддя і вагомим складником доступу до суду.

Згідно зі ст. 257 КАС України у разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у 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. У разі поновлення судом апеляційної інстанції строку апеляційного оскарження одночасно вирішується питання про зупинення виконання постанови або ухвали. Виконання постанови або ухвали може бути зупинено також в інших випадках, встановлених цим Кодексом.

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, вирішує суддя адміністративного суду одноособово, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

***Звернення судових рішень в адміністративних справах до примусового виконання*** регламентує ст. 258 КАС України. За кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, чи прокурора, який здійснював у цій справі представництво інтересів громадянина або держави в суді, видається один

виконавчий лист. Якщо судове рішення ухвалено на користь кількох позивачів чи проти кількох відповідачів, суд має право видати кілька виконавчих листів, точно зазначивши, яку частину судового рішення треба виконати за кожним виконавчим листом. Якщо судом було вжито заходів щодо забезпечення позову за заявою осіб, на користь яких ухвалено судове рішення, суд разом із виконавчим листом видає копії документів, які підтверджують виконання ухвали суду про забезпечення позову.

Виконавчий лист видається судом першої інстанції. Якщо за результатами перегляду справи суд апеляційної чи касаційної інстанції залишить прийняте по суті позовних вимог рішення без змін, ухвалить нове судове рішення по суті позовних вимог чи змінить судове рішення, то виконавчий лист видається судом апеляційної чи касаційної інстанції, за умови, що заява особи про видачу виконавчого листа надійшла до моменту повернення адміністративної справи до суду першої інстанції.

Виконавчий лист про стягнення судового збору надсилається судом до державних податкових інспекцій.

**Порядок оформлення виконавчого листа, виправлення помилки в ньому та визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню встановлює ст. 259 КАС України.** Виконавчий лист має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим Законом України «Про виконавче провадження». Суд, який видав виконавчий лист, може за заявою стягувача або боржника виправити помилку, допущену при його оформленні або видачі, або визнати виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню, та стягнути на користь боржника безпідставно одержане стягувачем за виконавчим листом.

Суд розглядає заяву *в десятиденний строк* у судовому засіданні з повідомленням стягувача та боржника і постановляє ухвалу. Неприбуття у судове засідання стягувача і боржника, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду, не

перешкоджає судовому розгляду. До розгляду заяви суд має право своєю ухвалою зупинити стягнення за виконавчим листом, а також витребувати виконавчий лист.

Суд ухвалою вносить виправлення до виконавчого листа, а у разі 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 визнає виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню повністю або частково. Якщо стягнення за таким виконавчим листом уже відбулося повністю або частково, суд одночасно на вимогу боржника стягує на його користь безпідставно одержане стягувачем за виконавчим листом.

Ухвалу суду за результатами розгляду заяви про виправлення помилки у виконавчому листі, про визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню, та про стягнення на користь боржника безпідставно одержаного стягувачем за виконавчим листом може бути оскаржено в загальному порядку.

Замість втраченого оригіналу виконавчого листа адміністративний суд, який видав виконавчий лист, за заявою стягувача або поданням державного виконавця може видати його дублікат. Суд розглядає заяву (подання) про видачу дубліката в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням стягувача або державного виконавця, що звернулися із заявою (поданням), та осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

Ухвалу суду за результатами розгляду заяви (подання) про видачу дубліката виконавчого листа може бути оскаржено в загальному порядку. За видачу стягувачу дубліката виконавчого листа справляється судовий збір у розмірі, встановленому законом (ст. 260 КАСУ).



Стягувачам, які пропустили строк для пред'явлення виконавчого листа до виконання з причин, визнаних судом поважними, пропущений строк може бути поновлено. Заява про поновлення пропущеного строку подається до адміністративного суду, який видав виконавчий лист, або до адміністративного суду за місцем виконання.

Суд розглядає заяву про поновлення пропущеного строку в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду. Ухвалу суду за результатами розгляду заяви про поновлення пропущеного строку може бути оскаржено в загальному порядку (ст. 260 КАСУ).

**Примирення сторін у процесі виконання регламентує** ст. 262 КАС України. Мирова угода, укладена між сторонами в адміністративній справі, подається в письмовій формі до суду, який ухвалив рішення у справі. Мирова угода, 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 до суду за місцем виконання рішення. Мирова угода може стосуватися лише прав, свобод, інтересів та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову.

Суд розглядає мирову угоду або заяву стягувача про відмову від примусового виконання в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду.

За результатами розгляду мирової угоди або заяви стягувача про відмову від примусового виконання суд може постановити ухвалу про визнання мирової угоди між сторонами у справі, між стягувачем і боржником або

про прийняття відмови стягувача від примусового виконання і про закінчення виконавчого провадження.

Суд не визнає мирову угоду або не приймає відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону або порушує чієї-небудь права, свободи або інтереси. Ухвалу суду за результатами розгляду мирової угоди або заяви стягувача про відмову від примусового виконання може бути оскаржено в загальному порядку.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання судового рішення (відсутність коштів на рахунок, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо), державний виконавець може звернутися до адміністративного суду першої інстанції, незалежно від того, суд якої інстанції видав виконавчий лист, що видав виконавчий лист, із поданням, а особа, яка бере участь у справі, та сторона виконавчого провадження – із заявою про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення. Питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення може бути розглянуто також за ініціативою суду.

Суд розглядає питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням державного виконавця або сторони виконавчого провадження, що звернулися із поданням (заявою), та осіб, які беруть участь у справі, та у виняткових випадках може відстрочити або розстрочити виконання, змінити чи встановити спосіб і порядок виконання рішення. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду. У разі прийняття рішення про відстрочення чи розстрочення виконання постанови в адміністративній справі суд змінює строк подання суб'єктом владних повноважень звіту про виконання такої постанови.

Ухвалу суду за результатами розгляду питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення може бути оскаржено в загальному порядку (ст. 263 КАСУ).

**Відповідно до** ст. 264 КАС України у разі вибуття однієї із сторін виконавчого провадження за поданням державного виконавця або за заявою заінтересованої особи суд може замінити сторону виконавчого провадження її правонаступником.

Суд розглядає питання про заміну сторони виконавчого провадження в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням державного виконавця або заінтересованої особи, що звернулися з поданням (заявою), та осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду. Ухвалу суду за результатами питання про заміну сторони виконавчого провадження може бути оскаржено у загальному порядку.

Питання про поворот виконання судового рішення вирішує суд апеляційної чи касаційної інстанції, якщо, скасувавши судові рішення (визнавши його нечинним або таким, що втратило законну силу), він закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або відмовляє у задоволенні адміністративного позову чи задовольняє позовні вимоги у меншому розмірі.

У випадках, встановлених частиною першою цієї статті, суд, ухвалюючи нове судові рішення, повинен зобов'язати позивача повернути відповідачеві безпідставно стягнене з нього за скасованим судовим рішенням або визначити інший спосіб і порядок здійснення повороту виконання.

Якщо питання про поворот виконання судового рішення не було вирішене судом апеляційної чи касаційної інстанції, заява відповідача про поворот виконання

розглядається адміністративним судом, у якому знаходиться справа. Заяву про поворот виконання може бути подано протягом одного року з дня виникнення підстав для повороту виконання.

За подання заяви про поворот виконання судовий збір не сплачується.

Суд розглядає заяву про поворот виконання у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, і постановляє ухвалу, яку може бути оскаржено у загальному порядку. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду (ст. 265 КАСУ).

Особливості повороту виконання в окремих категоріях адміністративних справ встановлені ст. 266 КАС України. Поворот виконання постанови про відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, постанови про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів, а також постанови про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби допускається, якщо скасована постанова була обґрунтована на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або поданих ним підроблених документах.

### **19.3 Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах**

Відповідно до ст. 267 КАС України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь

якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови 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 постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат.

Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України.

Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття у судове засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання постанови, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання постанови на суму штрафу, який було накладено за ці ж 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 наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням інфляції.

Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати постанову суду і подати звіт про її 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.

Особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду.

У такій заяві зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони відомі; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони відомі; 4) ім'я (найменування) третіх осіб, які брали участь у розгляді справи, поштова адреса, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони відомі; 5) номер адміністративної справи; 6) відомості про набрання постановою законної сили та про наявність відкритого касаційного провадження; 7) інформація про день отримання виконавчого листа та пред'явлення його до виконання; 8) інформація про хід виконавчого провадження; 9) документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати за подання відповідної заяви; 10) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом.

До заяви додаються докази її надсилання рекомендованим поштовим відправленням з повідомленням про вручення відповідачам і третім особам не раніше семи робочих днів до дня подання заяви до суду.

Заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дня її підписання. У разі якщо заява подається представником, у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо вони відомі. Одночасно із заявою подається довіреність чи

інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Таку заяву може бути подано протягом десяти днів з дня, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, але не пізніше дня завершення строку пред'явлення до виконання виконавчого листа, виданого за відповідною постановою суду.

У разі відповідності заяви вказаним вище вимогам вона підлягає розгляду та вирішенню в порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду протягом десяти днів з дня її отримання. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду такої заяви.

У разі невідповідності заяви вказаним вище вимогам вона ухвалою суду, прийнятою в порядку письмового провадження, повертається заявнику. Така ухвала суду може бути оскаржена.

За відсутності обставин протиправності відповідних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача, суд залишає заяву без задоволення. У разі наявності підстав для задоволення заяви суд ухвалює одну із постанов, що передбачені частиною другою ст. 162 КАС України. Така постанова може бути оскаржена лише в апеляційному порядку.

Окрім ухвали, а також ухвали щодо накладення штрафу, постановлені відповідно до цієї статті, можуть бути оскаржені лише в апеляційному порядку.

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється також у порядку, встановленому ст. 181 КАС України.

Ще одним важливим чинником забезпечення виконання судових рішень є встановлення ефективних механізмів юридичної відповідальності за невиконання рішення суду. На сьогодні це питання регламентовано насамперед кримінальним законодавством, а саме ст. 382

КК України, яка встановлює відповідальність за невиконання судового рішення.

Принцип обов'язковості судового рішення, закріплений на конституційному рівні (п. 9 ч. 3 ст. 129 Конституції України), набуває свого втілення у процесуальному законодавстві. Цей принцип має такі складові: а) дотримання вимог судового рішення усіма суб'єктами, прав яких воно стосується, а також усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України; б) рішення, яке не виконане добровільно, може бути виконане в примусовому порядку, для чого зацікавленій особі видається відповідний виконавчий документ.

Отже, судові рішення, яким закінчується розгляд справи, є найважливішим актом судової влади, ухвалюється ім'ям України і покликане забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини та здійснення проголошеного Основним Законом України принципу верховенства права. Процесуальна наука виділяє такі властивості судового рішення, що набуло законної сили, як: обґрунтованість (вмотивованість), стабільність, незмінність, неспростовність, виключність, преюдиційність, здійсненність (виконуваність), обов'язковість. Вітчизняне законодавство і судова практика також наголошують на законності як важливій властивості судового рішення, а практика Європейського суду з прав людини підкреслює потребу обґрунтування й виконання актів суду.

### **Контрольні питання**

Дайте визначення поняття «судове рішення», «законна сила судового рішення».

Охарактеризуйте наслідки набрання законної сили судовим рішенням.

Який порядок виконання судових рішень в адміністративних справах.



Хто є учасниками виконавчого провадження?  
Вкажіть зміст виконавчого листа.

**Рекомендовані нормативно-правові акти  
та література для підготовки до семінарського заняття,  
написання рефератів**

***Основні нормативно-правові акти і література***

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

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

Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка ; упоряд.: О. Н. Панченко, В. П. Базов. – К. : Істина, 2010. – 360 с.

Боднар С. В. Щодо класифікаційних ознак рішень адміністративного суду / С. В. Боднар // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 116–119.

Ільницький О. Виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції: окремі питання загальних положень / О. Ільницький // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 54. – С. 166–172.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 718 с.

Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві / Я. П. Синицька // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 681–685.

Швед Е. Ю. Поняття процесуального акту-документу з адміністративних справ / Е. Ю. Швед // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 278–282.

### ***Додаткові нормативно-правові акти і література***

Градовий В. Б. Становлення та розвиток доктрини судового рішення в адміністративному судочинстві / В. Б. Градовий // Держава і право : зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 56. – С. 218–222.

Пошивайлова А. В. Место административной юстиции в правовой материи / А. В. Пошивайлова // Право и политика. – 2004. – № 1. – С. 48–64.

Про судові рішення у цивільній справі : постанова Верховного Суду України від 18.12.2009 № 14 // Вісник Верховного суду України. – 2010. – № 1. – С. 4.

### **Тестові завдання**

**З якого моменту набирають законної сили ухвали суду, які не можуть бути оскаржені?**

- наступного дня після постановлення;
- з моменту постановлення;
- через один день після постановлення;
- через два дні після постановлення;
- через три дні після постановлення.

**Які постанови суду виконуються негайно?**

- обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;
- уточнення списку виборців;
- про поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;
- усі відповіді правильні.

**Підставою для виконання судового рішення є:**

- прийняття судового рішення;
- набрання законної сили судового рішення;
- публічне оголошення судового рішення;
- роз'яснення судового рішення;
- винесення судового рішення іменем України.

**Який орган видає виконавчий лист за судовим рішенням?**

- суд першої інстанції;

суд апеляційної інстанції;  
суд касаційної інстанції;  
Верховний Суд України  
виконавча служба.

**Судовий збір не сплачується:**

за подання до суду касаційної скарги на судове рішення,  
за подання до суду заяви про перегляд судового рішення  
у зв'язку з нововиявленими обставинами,  
за подання заяви про поворот виконання судового рішення;  
за видачу судами документів;  
за подання заяви про перегляд судових рішень Верхов-  
ним Судом України.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

---

**Ковалів Мирослав Володимирович,**  
кандидат юридичних наук, професор

**Гаврильців Марія Теодорівна,**  
кандидат юридичних наук

**Стахура Ігор Богданович,**  
кандидат юридичних наук

# АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

*Навчальний посібник*

Видано в авторській редакції

Макетування  
*А. М. Радченко*

Друк  
*Н. Я. Ганущак*

---

Підписано до друку 05.05.2014 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 36,13.  
Тираж 100 прим. Зам. № 28-14.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.

