

Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Р. В. Миронюк

**ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ
ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ
СПРАВ**

Навчальний посібник

Дніпро
2019

УДК 342.92
М 64

*Рекомендовано до друку науково-методичною радою ДДУВС
(протокол № 2 від 21 лютого 2019 р.)*

РЕЦЕНЗЕНТИ: доктор юридичних наук, професор **Приймаченко Д.В.** – проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів; доктор юридичних наук, професор **Джафарова О.В.** – професор кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ; доктор юридичних наук, доцент **Ільков В.В.** – суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду.

Миронюк Р. В.

М 64 Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ: навч. посібник / Р. В. Миронюк. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 352 с.

ISBN 978-617-7665-71-6

Навчальний посібник підготовлено на основі вивчення проблематики адміністративно-процесуальної діяльності судів щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, а також практики адміністративних судів з розгляду та вирішення найбільш поширеної категорії публічно-правових спорів. Його положення базуються на нормах Конституції України, законодавства Європейського Союзу, Кодексу адміністративного судочинства України, Пленумів та рішень Верховного Суду, Касаційного адміністративного суду та інших нормативних актів, які регулюють публічні відносини. В посібнику розкрито зміст Загальної та Особливої частини адміністративного процесуального права України як нової галузі правової системи держави.

Зроблено спробу відходу від усталеного поняття адміністративного процесу як діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації своїх контролюючих повноважень за окремо взятою сферою суспільних відносин, а сконцентровано увагу на новітньому розумінні адміністративного процесуального права, основне призначення якого – урегулювати суспільні відносини, які виникають з приводу процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян засобом їх звернення до адміністративних судів, з метою відновлення їх конституційних прав, які були порушені дією, рішенням чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень в життєво важливих сферах функціонування суспільних відносин.

Розраховано на курсантів, студентів юридичних вузів, аспірантів, викладачів, науковців, працівників судових і правоохоронних органів та органів владних повноважень.

ISBN 978-617-7665-71-6

© Миронюк Р. В., 2019
© ДДУВС, 2019

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	6
ПЕРЕДМОВА.....	7

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1. ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ	10
1.1. Історичні передумови становлення адміністративних судів в Україні	10
1.2. Сучасна правова основа діяльності адміністративних судів в Україні	14
1.3. Принципи діяльності адміністративних судів	33
1.4. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні	39
Розділ 2. ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ	53
2.1. Європейські стандарти справедливого і незалежного суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України (практика Європейського Суду з прав людини щодо адміністративного судочинства)	53
2.2. Сутність і зміст юрисдикції адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ	70
Розділ 3. ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ З РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ	78
3.1. Поняття, критерії та види юрисдикція адміністративних судів	78
3.2. Види підсудності адміністративних справ адміністративним судам	86
3.3. Процесуальний порядок та підстави передачі адміністративної справи з одного суду до іншого	94
Розділ 4. ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	99
4.1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства	99
4.2. Спрощене позовне провадження	100

4.3. Провадження в суді першої інстанції	105
4.4. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві	126
4.5. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві	136
4.6. Виконання судових рішень в адміністративних справах	146

Розділ 5. ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ У СПРОЩЕНОМУ ПРОВАДЖЕННІ	141
5.1. Види публічно-правових спорів, судовий розгляд яких здійснюється у спрощеному провадженні	141
5.2. Особливості здійснення спрощеного провадження в окремих категоріях адміністративних справ	145

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 6. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	160
6.1. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, його сутність та гарантії реалізації	160
6.2. Особливості провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення	167
6.3. Особливості оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесених працівниками Національної поліції (за результатами судової практики)	185

Розділ 7. ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ	203
7.1. Критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових земельних спорів	203
7.2. Поняття, ознаки та види публічно-правових земельних спорів	209
7.3. Особливості судового розгляду публічно-правових земельних спорів	212
7.4. Особливості судового розгляду справ за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності	229

Розділ 8. ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ	245
8.1. Правова природа спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	245
8.2. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном ...	251
8.3. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном	254
8.4. Стадії судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	262
Розділ 9. СУДОВИЙ РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН	283
9.1. Види податкових спорів та юрисдикції адміністративних судів щодо їх розгляду	283
9.2. Процесуальний статус учасників адміністративного податкового спору	289
9.3. Загальні законодавчі зміни щодо розгляду податкових спорів	293
9.4. Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів	296
9.5. Особливості оскарження податкових повідомлень-рішень у судовому порядку	300
9.6. Практика вирішення адміністративними судами податкових спорів ...	302
Розділ 10. ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	312
10.1. Стан правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні	312
10.2. Особливості провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання	320
10.3. Судова практика у справах щодо реалізації права громадян на мирні зібрання	324
Основи тестових запитань для оцінювання знань, вмінь та навичок за результатом опрацювання змісту навчального посібника «Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ»	343
Тестові завдання для оцінювання знань, вмінь та навиків за результатом опрацювання змісту навчального посібника «Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ».....	346

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

ВС – Верховний Суд

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення.

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України

КАС – Касаційний адміністративний суд

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

КМ РЄ – Комітет Міністрів Ради Європи

Конвенція – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ПК України – Податковий кодекс України

ПЕРЕДМОВА

Освітня доцільність та спрямованість навчального посібника. Завданням подальшого розвитку правосуддя в Україні є реальне забезпечення верховенства права і права кожного на справедливий судовий розгляд незалежним та неупередженим судом, що передбачає насамперед забезпечення доступності правосуддя, справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів.

Запровадження спеціалізації судів, зокрема формування системи адміністративних судів, упродовж усього періоду здійснення в Україні судової реформи визнається одним з її пріоритетних напрямів, адже адміністративне судочинство спрямоване на захист прав осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Особлива роль адміністративного суду обумовлена тим, що саме з вини суб'єктів владних повноважень виник конфлікт або такий суб'єкт не вжив достатніх заходів, щоб запобігти такому конфлікту.

Навчальний посібник підготовлено з урахуванням положень засадничих і програмних документів, а саме: Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25.08.2015 № 501; Законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про судоустрій та статус суддів»; Стратегії пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 та ін., а також у межах загальноуніверситетської теми наукових досліджень «Актуальні проблеми забезпечення безпеки та правопорядку в Україні» (державний реєстраційний номер 0112U003548), виконання якої здійснюється в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ.

Навчальний посібник «Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ» підготовлено з метою більш поглибленого вивчення навчальної дисципліни «Адміністративний процес», викладання якої здійснюється на 2 курсі підготовки здобувачів, що навчаються на першому (бакалаврському) рівні вищої освіти, спеціальність 081 «Право», та в межах навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу» для здобувачів вищої освіти, що навчаються на третьому рівні вищої

освіти (доктор філософії), спеціальність 081 Право.

Він має тісні структурно-логічні зв'язки з такими дисциплінами як «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність».

Навчальний посібник «Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ» базується на нормах Конституції України, законодавства Європейського Союзу, Кодексу адміністративного судочинства України, Пленумів та рішень Верховного Суду, Касаційного адміністративного суду та інших нормативних актів, які регулюють публічні відносини.

Окрему увагу приділено ролі та значенню галузевих нормативно-правових актів, позитивному досвіду діяльності підрозділів органів юстиції, поліції, прокуратури та загальнодержавним тенденціям реформування системи органів, що надають адміністративні послуги.

Мета і завдання навчального посібника. Мета навчального посібника полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя у порядку, встановленому КАСУ, розкрити проблеми розмежування судової юрисдикції та виділити критерії визначення справ, які належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, сформулювати у навчальній аудиторії розуміння специфіки діяльності адміністративних судів щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ та виробити навички розуміння підстав розмежування юрисдикції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Складовими мети є такі:

- освітня (навчальна) – сприяти становленню сучасного всебічнорозвинутого висококваліфікованого фахівця-юриста, здатного на достатньому рівні володіти знаннями у сфері судового розгляду та вирішення окремих категорій адміністративних справ;

- розвиваюча – формувати та розвивати правові знання студента, вміння аналізувати нормативно-правові акти та інші документи; виробляти навички самостійного аналізу адміністративно-процесуальних явищ, умінь застосовувати отримані знання при оцінці конкретної ситуації; виробляти настанови на оволодіння професійними вміннями та навичками;

- виховна – формувати ціннісні орієнтири студентів відповідно до ідеалів гуманізму, демократії, соціальної справедливості, поваги до особистості; виховувати активну громадянську позицію; сприяти усвідомленню ролі та значення юридичної діяльності в розбудові та зміцненні української держави; формувати в майбутніх юристів високий рівень правової свідомості та правової культури, професійних та особистісних якостей.

Найважливіші світоглядні ідеї та категорії, які підлягають засвоєнню під час вивчення дисципліни, пов'язані з розумінням студентами (слухачами) прав і свобод громадян в адміністративно-процесуальних відносинах, їх захисту в адміністративно-правовому порядку.

Зміст та структура навчального посібника. Навчальний посібник

«Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ» підготовлено до вимог викладання навчальної дисципліни «Адміністративний процес» у ВНЗ України. Складається із загальної та особливої частини, що включають в себе 10 глав, які поділені на два модуля.

Загальна частина включає вивчення історичних передумов становлення правової основи діяльності адміністративних судів в Україні, принципів діяльності адміністративних судів, їх системи та структури; європейських стандартів справедливого і незалежного суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України, сутності і змісту юрисдикції адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ, мети, завдання, принципів та методів адміністративного судочинства на сучасному етапі реформування судової системи України. В межах загальної частини також передбачено вивчення підвідомчості та підсудності справ адміністративним судам України, розмежування адміністративної юрисдикції з юрисдикцією інших судів України, визначення загальних особливостей публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, з'ясування сутності та змісту стадій адміністративного судочинства.

Особлива частина навчального контенту охоплює вивчення особливостей судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, які найчастіше зустрічаються в судовій практиці адміністративних судів, зокрема щодо:

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності;
- оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо реалізації права на мирні зібрання;
- оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у відносинах з приводу нарахування та сплати податків та зборів;
- оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням земельними ділянками;
- оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Авторським колективом зроблено спробу відходу від усталеного поняття адміністративного процесу, як діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації своїх контрольно-наглядових повноважень за окремо взятою сферою суспільних відносин, а сконцентровано увагу на новітньому розумінні адміністративного процесуального права, основне призначення якого урегулювати суспільні відносини, які виникають з приводу процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян засобом їх звернення до адміністративних судів, з метою відновлення їх конституційних прав, які були порушені дією, рішенням чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень у життєво важливих сферах функціонування суспільних відносин.

Посібник розраховано на студентів юридичних вузів, аспірантів, викладачів, науковців, працівників судових і правоохоронних органів та органів владних повноважень.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1

ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

1.1. Історичні передумови становлення адміністративних судів в Україні.

1.2. Сучасна правова основа діяльності адміністративних судів в Україні.

1.3. Принципи діяльності адміністративних судів.

1.4. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні.

1. Історичні передумови становлення адміністративних судів в Україні

Становлення новітньої адміністративної юстиції України, на нашу думку, було ознаменовано перш за все проголошенням державного суверенітету України та створенням незалежної української держави – України шляхом прийняття 16 липня 1990 року **Декларації про державний суверенітет України**¹ та 24 серпня 1991 року **Акта проголошення незалежності України**².

Значущість зазначених нормативно-правових актів для становлення адміністративної юстиції визначається тим, що ними Україна проголошувалася незалежною, самостійною, демократичною державою; віднині на її території набирали чинності виключно Конституція і закони України; державна влада в Республіці здійснювалася за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову; були розроблені основи для підготовки і прийняття Конституції, законів України. Тим самим було створено політичні, законодавчі та організаційно-правові передумови для розбудови власних органів державної влади, у тому числі і судової системи, закріплювалися вихідні засади організації адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства.

Активне запровадження адміністративної юстиції в Україні, щоправда спочатку концептуальних її положень, розпочалося із схвалення Верховною

¹ Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

² Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

Радою 28 квітня 1992 року **Концепції судово-правової реформи в Україні**³, яку слід визнати своєрідним стратегічним планом, що передбачав поетапне здійснення цілої низки правових та організаційних заходів, спрямованих на становлення і розвиток судової влади в Україні.

Головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади визнавалася перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення існуючих форм судочинства.

Для досягнення зазначеної мети у ході реформи передбачалося виконання таких **завдань**:

- шляхом чіткого розмежування повноважень гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу органів законодавчої і виконавчої влади;
- реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою;
- створити систему законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади;
- поступово здійснити спеціалізацію судів;
- максимально наблизити суди до населення;
- чітко визначити компетенцію різних ланок судової системи;
- гарантувати право громадянина на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом.

Отже, законодавець прагнув до належної організації не лише адміністративної юстиції, але й передбачав запровадження ефективної судової системи в цілому, здатної відтворити світові та європейські ідеї функціонування судової влади, стати дієвим засобом захисту приватних та публічних прав, свобод та інтересів.

Концепцією судово-правової реформи в Україні передбачалася поступова організація судової влади, заснованої не лише на принципі територіальності, як це було за часів СРСР, але і з урахуванням принципу спеціалізації судових органів. У цьому документі досить вичерпно регламентувалися засади організації адміністративних судів, визначалися їх місце у загальній системі судових органів та перспективи розвитку адміністративної юстиції у процесі реформування судової влади в Україні.

Такі реформаційні новели та структурні зміни судової системи мали проходити поетапно, на основі розвитку і зміни функцій існуючих судів з поступовим відокремленням ряду їх підрозділів у самостійні ланки судової системи із спеціальною підсудністю або в додаткові судові інстанції.

Подальший розвиток національної адміністративної юстиції був пов'язаний з прийняттям Основного Закону України. Справді, нормативно-правовим актом, яким безпосередньо було запроваджено основи адміністративної юстиції в Україні, зокрема, визначено її місце у системі судової влади

³ *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426.

та загальні принципи її здійснення, безумовно, є **Конституція України 1996 року**.

У розділі VIII “Правосуддя” Основного Закону врегульовано питання, пов’язані із здійсненням правосуддя в державі, визначено юрисдикцію і систему судів, принципи організації системи судів загальної юрисдикції. Конституцією України закріплено також принципи здійснення правосуддя суддями, особливості і порядок заміщення посад суддів.

Закріплення в Основному Законі правила “кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб” та поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, припинили існування невинуватених обмежень судового контролю за діяльністю адміністрації⁴.

Про нагальність створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади як адміністративна юстиція зазначалось також і у **Концепції адміністративної реформи в Україні**, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 року “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”⁵.

Зазначеною Концепцією декларувалася потреба поетапного формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних, місцевих адміністративних судів та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України, який би регулював порядок розгляду справ цими судами.

Остаточним кроком у формуванні адміністративної юстиції в Україні варто вважати прийняття 7 лютого 2002 року **Закону “Про судоустрій України”**⁶, яким вперше в державі за всіх часів її існування закріплено структуру та повноваження адміністративних судів, які власне і мали здійснювати правосуддя в публічно-правових справах, уособлюючи, таким чином, класичну модель адміністративної юстиції.

І, нарешті, своєрідним завершальним етапом формування інституту національної адміністративної юстиції стало прийняття 6 липня 2005 року **Кодексу адміністративного судочинства України**⁷ (далі – КАС України), який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

У той же час слід зазначити, що з 2005 року з моменту набуття чинності КАСУ відбулося багато рушійних змін у державі, направлених на реаліза-

⁴ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авторі-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ, 2003. С. 19.

⁵ *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

⁶ *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 27–28. Ст. 180.

⁷ *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. Ст. 446; *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 37 Ст. 446.

цію людиноцентристської моделі побудови держави в цілому, спрощення та підвищення ефективності судової системи, що мали наслідком прийняття та набуття чинності 15 грудня 2017 року нової редакції КАСУ, норми якого і будуть проаналізовані нами нижче.

Розпочинаючи аналіз правових основ адміністративного судочинства, у першу чергу слід назвати *Конституцію України* від 28 червня 1996 року, яка відповідно до її ст. 8 має найвищу юридичну силу. В ній у ст. 55 закріплено фундаментальні положення, які визначають право людини і громадянина на захист від незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб⁸. Крім того, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Виходячи із цих конституційних положень, у разі порушення чи невизнання органами державної влади та органами місцевого самоврядування прав, їх посадовими і службовими особами свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, останні мають право звернутися до адміністративних судів.

Крім того, Конституція України визначає принципи, засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (ст.ст. 124 – 129). У конституційних нормах закріплено правовий статус деяких учасників адміністративного процесу – людини і громадянина, органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, прокуратури, судових органів, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

Конституція України хоча і не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення адміністративного судочинства. Основний Закон України є визначальним для національного законодавства, яке безпосередньо регламентує процедуру розгляду та вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді.

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який у цілому регулює адміністративне судочинство, є КАС України⁹.

Цей кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Слід акцентувати, що в КАС України в редакції до 15 грудня 2017 року не було закріплено вичерпної характеристики процедури розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), натомість законодавець визначив лише загальні правила здійснен-

⁸ Конституція України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁹ Кодекс адміністративного судочинства України: станом на 2 квіт. 2011 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.

ня правосуддя у цій категорії адміністративних справ (Розділ I – III КАС України). До цих правил можна віднести: завдання провадження (ст. 2); принципи провадження (ст.ст. 7 – 14); підвідомчість провадження (ст.ст. 17 – 20); учасників провадження та процесуального статусу (ст.ст. 47 – 68); строки провадження (ст.ст. 99 – 103); стадії провадження (ст.ст. 104 – 170 вибірково).

Проте процедура розгляду та вирішення деяких публічно-правових спорів, у тому числі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів суб'єктів владних повноважень в силу їх 1) суб'єктного складу, 2) змісту та 3) предмета оскарження певним чином була визначена в КАСУ. Так, у ст.ст. 171 – 176, 180 – 183 Глави 6 Розділу III КАС України передбачено особливості провадження по 10 категоріях адміністративних справ, до яких віднесено, в тому числі, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема: щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами владних повноважень (ст. 171 КАС України), та адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (ст. 181 КАС України).

1.2. Сучасна правова основа діяльності адміністративних судів в Україні

Як було зазначено нами вище, з 15 грудня 2017 року діє нова редакція КАСУ, як основного кодифікованого акта, що визначає порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду всіх категорій адміністративних справ.

Тому нижче доцільно здійснити узагальнений аналіз суттєвих змін до КАСУ з прийняттям нової редакції КАСУ, який набув чинності 15 грудня 2017 року.

До Загальної частини КАСУ було внесено такі зміни:

1. Закріплено поняття «публічно-правовий спір» – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» (п. 2 ст. 4).

2. Наведено поняття «адміністративний договір» – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні

права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
 - б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
 - в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
 - г) замість видання індивідуального акта;
 - г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг (п. 16 ст. 4)
3. Закріплено види адміністративних справ залежно від їх складності:

1) адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин;

2) типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги;

3) зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення (п. 20 – 22 ст. 4);

Примітка: *Таким чином, у вітчизняну модель правосуддя поступово запроваджуються принципи прецедентно-правової моделі правосуддя.*

4. Зазнали змін принципи адміністративного судочинства:

- особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених цим Кодексом (п. 5 ст. 10);

- трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку (п. 6 ст. 10);

- інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (п. 3 ст. 11).

5. В новій редакції КАСУ у статті 12 «Форми адміністративного судочинства» закріплено норму, відповідно до якої «адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)».

Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

5. Умови, за яких суд має право розглядати справи у загальному або спрощеному позовному провадженні, визначаються цим Кодексом.

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності, зокрема таких:

1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

б) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі,

що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

6. Щодо правової допомоги слід зазначити таке, що представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом.

Безоплатна правнича допомога надається в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правничої допомоги.

7. Запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ст. 18).

8. Розширено та конкретизовано справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Так, відповідно до ст. 19 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Відбулися суттєві зміни у визначенні предметної підсудності адміністративних справ з прийняттям і набуттям чинності з 15 грудня 2017 року нового КАСУ. Статтею 18 КАСУ, який діяв з 2005 року по 15 грудня 2017 року (тобто більше 12 років), було визначено, що всі адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом. З прийняттям нового КАСУ місцеві загальні суди поступово втрачають повноваження щодо розгляду адміністративних справ у порядку загального позовного провадження, залишенням у їх підсудності адміністративних справ, розгляд яких здійснюється переважно у порядку спрощеного провадження. Все це є свідченням активізації тенденції щодо вузької (галузевої) спеціалізації адміністративних судів.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 КАСУ, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

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

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

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;
- уточнення списку виборців;
- оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

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

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

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1–3 частини першої цієї статті.

Всі інші справи підсудні окружним адміністративним судам.

10. Певні зміни відбулись щодо виключної підсудності адміністративних судів. Так, відповідно до ст. 27 КАСУ, адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту.

11. Новелою КАСУ є стаття 28, яка передбачає визначення підсудності справ, у яких однією із сторін є суд або суддя. Так, підсудність справи, у якій однією із сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. Підсудність справ, у яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності.

12. Новим є визначення категорій справ, розгляд яких здійснюється колегією суддів. Так, відповідно до ст. 23 КАСУ, адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), розглядаються і вирішуються в адміністративному

суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів.

Будь-яку справу, що належить до юрисдикції суду першої інстанції, залежно від категорії і складності справи, може бути розглянуто колегіально у складі трьох суддів, крім справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження. Питання про призначення колегіального розгляду вирішується до закінчення підготовчого засідання у справі (до початку розгляду справи, якщо підготовче засідання не проводиться) суддею, який розглядає справу за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, про що постановляється відповідна ухвала.

13. Новим є заміна сторін на учасників позовного провадження. Так, відповідно до ст. 43 КАСУ, учасниками справи є сторони, треті особи. У справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Новим є закріплення в КАСУ поняття «зловживання процесуальними правами», до яких ст. 45 КАСУ віднесено:

1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;

4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

Якщо подання скарги, заяви, клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву, клопотання.

Суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. У випадку зловживання учасником судового процесу його процесуальними правами, суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом.

14. Новою процесуальною фігурою в адміністративному процесі є експерт з питань права. Ст. 69 КАСУ визначає, що як експерт з питань права

може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі у справі експерта з питань права та долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом.

Експерт з питань права зобов'язаний з'явитися до суду за його викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати роз'яснення. За відсутності заперечень учасників справи експерт з питань права може брати участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Експерт з питань права має право знати мету свого виклику до суду, відмовитися від участі у судовому процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями, а також право на оплату послуг та компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

Статтею 112 КАСУ визначено, що експерт у галузі права дає висновок щодо: 1) застосування аналогії закону чи аналогії права; 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі.

Висновок експерта у галузі права не може містити оцінки доказів, вказівок про достовірність чи недостовірність того чи іншого доказу, про переваги одних доказів над іншими, про те, яке рішення має бути прийнято за результатами розгляду справи. Висновок експерта у галузі права не є доказом, має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду. Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань.

15. Відбулися зміни щодо зібрання доказової бази в адміністративному судочинстві. Так, параграф 5 передбачає можливість надання суду електронних доказів. Відповідно до ст. 99 КАСУ, електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі Інтернет).

Електронні докази подаються в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України "Про електронний цифровий підпис". Законом може бути визначено інший порядок засвідчення електронної копії електронного доказу.

Варто зазначити те, що, відповідно до норм КАС України у новій редакції, подання доказів обмежене у часі. Так, статтею 79 КАС України передбачено, що позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, повинні подати докази разом із поданням позовної зая-

ви. Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог до предмета спору, повинні подати суду докази разом із поданням відгуку або письмових пояснень третьої особи. Докази, не подані у встановлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються, крім випадку, коли особа, яка їх подає, обґрунтувала неможливість їхнього подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї.

16. Відповідно до параграфу 6 КАСУ, у учасників позовного провадження з'являється можливість самостійно залучати експерта для оцінки доказів у справі, так, ст. 104 КАСУ передбачає проведення експертизи на замовлення учасників справи.

17. По-новому визначено процесуальні строки, які мають свої особливості.

З урахуванням законодавчого регулювання строків звернення до адміністративного суду з позовною заявою, їх можна поділити на дві групи: 1) загальні; 2) спеціальні процесуальні строки для порушення адміністративної справи у суді. Так, загальний процесуальний строк порушення адміністративної справи визначено ст. 122 нового КАС України, відповідно до якої для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Однак, разом із загальним процесуальним строком порушення адміністративної справи, процесуальним законом закріплено спеціальні процесуальні строки порушення такої справи. Так, для захисту прав, свобод та інтересів особи КАСУ 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.

У ч. 4 ст. 122 нового Кодексу закріплено положення, відповідно до якого «якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень». Таким чином, цією нормою урегульовано як положення про можливість досудового порядку вирішення спору, наприклад у порядку, визначеному Законом України "Про звернення громадян" [149], так і з огляду на перспективне законодавство, яке, на нашу думку, в недалекому майбутньому, з урахуванням зарубіжного (передусім європейського) досвіду здійснення судочинства, унормує обов'язковий досудовий порядок вирішення публічно-правового спору хоча б по окремих категоріях адміністративних справ, що надасть можливість, по-перше, розвантажити діяльність адміністративних судів; по-друге, підвищить рівень відповідальності в публічному адмініструванні (у нашому випадку, у

сфері землекористування), про що йшлося вище.

Відповідно до ч. 8 ст. 171 нового КАСУ, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, зміст якої визначено в ч. 9 ст. 171 нового КАСУ.

18. У главі 8 КАСУ детально прописано види та порядок обчислення, нарахування та сплати судових витрат. Новелою є те, що суд відповідно до ст. 136 КАСУ може зобов'язати учасника справи, який заявив клопотання про виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування або огляд доказів за їх місцезнаходженням, попередньо (авансом) оплатити витрати, пов'язані з відповідною процесуальною дією.

У разі несплати у визначений судом строк відповідних сум авансом суд має право відхилити клопотання про виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування або огляд доказів за їх місцезнаходженням та ухвалити рішення на підставі інших поданих учасниками справи доказів або скасувати раніше постановлену ухвалу про виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування або огляд доказів за їх місцезнаходженням.

19. Модифікованими та осучасненими є визначені у Главі 9 КАСУ заходи процесуального примусу. Так, наприклад, відповідно до ст. 149 КАСУ, суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадках:

- 1) невиконання процесуальних обов'язків, зокрема ухилення від вчинення дій, покладених судом на учасника судового процесу;
- 2) зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству;
- 3) неповідомлення суду про неможливість подати докази, витребувані судом, або неподання таких доказів без поважних причин суб'єктом владних повноважень;
- 4) використання під час процедури врегулювання спору за участю судді портативних, аудіотехнічних пристроїв, а також здійснення фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису.

Суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадках:

- 1) повторного чи систематичного невиконання процесуальних обов'язків;
- 2) неодноразового зловживання процесуальними правами;
- 3) повторного чи систематичного неподання витребуваних судом доказів без поважних причин або без їх повідомлення;

4) невиконання ухвали про забезпечення позову або доказів.

До Процесуальної частини КАСУ було внесено такі зміни:

1. Електронний суд. Запроваджується надсилання електронних повісток за допомогою e-mail або СМС-повідомлень. З'являється можливість подавати процесуальні документи до суду та знайомитися з матеріалами справи через Інтернет. Під час відкриття справи суддя в ухвалі зазначає веб-адресу сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію зі справи, що розглядається.

2. Упроваджується судова медіація, як окремий закритий процес досягнення згоди між сторонами за участю судді, коли суддя окремо та закрито спілкується з обома сторонами та шукає можливість досягнення між ними згоди.

3. В новому КАСУ провадження адміністративної справи в суді першої інстанції замінене на «позовне провадження», що, звісно, може стати предметом наукової дискусії як науковців, так і практиків, але в межах більш фундаментального теоретико-правового дослідження. У плані ефективності законодавчого забезпечення судового провадження в адміністративних справах позитивним зрушенням є більш детальний порядок урегулювання процесуальних етапів розгляду справи, з огляду на диференційовані підходи складності самої справи. Так, розділ II нового КАСУ «Позовне провадження» включає такі основні процесуальні етапи: глава 2 «Відкриття провадження у справі»; глава 3 «Підготовче провадження»; глава 4 «Врегулювання спору за участю суду»; глава 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін»; глава 6 «Розгляд справи по суті»; глава 8 «Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення позову без розгляду»; глава 9 «Судові рішення».

4. Не внесено суттєвих змін до вимог та порядку подання позовної заяви.

Однак значним зрушенням у досудовому врегулюванні спору є запровадження порядку надання відповідачем відгуку на позовну заяву, в якому відповідно до ст. 162 КАСУ він викладає заперечення проти позову.

У зв'язку з необхідністю зменшення навантаження на суд у КАСУ в главі 4 розділу 2 визначено порядок врегулювання спору за участю судді, що здійснюється за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. У випадку недосягнення сторонами мирного врегулювання спору повторне проведення даної процедури за участю судді не допускається. Процедура врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів з дня постановлення ухвали про її проведення.

5. Основною (центральною) стадією позовного провадження є судовий розгляд адміністративної справи по суті.

У порівнянні із іншими стадіями адміністративного провадження, судовий розгляд адміністративної справи є набагато складнішою за своїм змістом стадією, адже у її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, треті особи, інші суб'єкти, які беруть участь у розгляді адміністра-

тивної справи, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин публічно-правового спору. У стадії судового розгляду адміністративної справи можна виділити такі процесуальні етапи: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів; 3) судові дебати та ухвалення рішення.

Загальні правилами судового розгляду адміністративної справи є такі:

1. Встановлення строку розгляду адміністративної справи. Відповідно до ст. 193 нового КАС України, суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Розгляд справи по суті здійснюється протягом тридцяти днів з дня початку розгляду.

2. Визначення місця розгляду адміністративної справи, яким відповідно до ст. 194 нового КАС України, є спеціально обладнане приміщення – зал судових засідань. Але за необхідності окремі процесуальні дії можуть вчинятися за межами приміщення суду.

3. Визначення можливості участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції, з підстав та за умов, визначених у ст. 195 нового КАСУ, відповідно до яких учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судові засідання визнана судом обов'язковою.

4. Судовий розгляд справи завершується прийняттям судом судових рішень, якими, відповідно до ст. 241 КАСУ, є: 1) ухвали; 2) рішення; 3) постанови.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених цим Кодексом, вирішуються судом шляхом постановлення ухвал.

Судовий розгляд у суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови. У випадках, визначених цим Кодексом, судовий розгляд закінчується постановленням ухвали.

6. Останньою новелою судового розгляду адміністративних справ за новим КАСУ, на яку доцільно звернути увагу, є розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження, який урегульовано главою 10 розділу 2 КАСУ. Так, відповідно до ст. 257 КАСУ, за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності, крім тих, що розглядаються в загальному позовному провадженні. В той же час при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: 1) значення справи для сторін; 2) обра-

ний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

7. За правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Особливостями спрощеного позовного провадження є такі:

1) воно здійснюється протягом розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі;

2) клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній;

3) про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд виносить ухвалу про відкриття провадження у справі;

4) розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання;

5) підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться.

6) перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів із дня відкриття провадження у справі;

7) суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін;

8) при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться.

КАСУ також визначено особливості розгляду окремих категорій справ

незначної складності.

В КАСУ в главі 11 визначено також особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ, кількість яких більше, ніж у попередній редакції КАСУ.

Поряд із кодифікованим нормативно-правовим актом (КАС України), правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є *законодавчі акти (закони)*, які можна поділити на дві групи:

1) ті, що визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, постановлення по ній судового рішення. До таких законодавчих актів належать: Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII¹⁰; Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року¹¹.

2) ті, що безпосередньо не регулюють процедуру розгляду адміністративно-правового спору, але використовуються судами при розгляді і вирішенні адміністративних справ, точніше сказати – на них суди посилаються при вирішенні спорів. До таких законодавчих актів належать ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI¹², «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI¹³, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI¹⁴, «Про державну службу» 10 грудня 2015 року № 889-VIII¹⁵, «Про поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII¹⁶, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 р.¹⁷, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.¹⁸, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII¹⁹, «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26.01.1993 р.²⁰, Податковий кодекс України²¹ та ін.

В цих законодавчих актах визначається правовий статус державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема та-

¹⁰ *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

¹¹ *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.

¹² *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.

¹³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=3166-17>.

¹⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17/>

¹⁵ *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4 Ст. 43

¹⁶ *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379

¹⁷ *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁸ *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст.190.

¹⁹ *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст.12.

²⁰ *Голос України*. 1993. 02 березня.

²¹ *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13, № 13-14, № 15-16, № 17 Ст. 112

кі його елементи як комплекс повноважень, права та обов'язки, на підставі яких ними приймаються рішення, вчиняються дії чи здійснюється бездіяльність, що є підставою для оскарження в адміністративному суді. Тому на підставі положень цих нормативних актів адміністративний суд дає оцінку законності діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *підзаконні нормативно-правові акти*: 1) Президента України, 2) Кабінету Міністрів України, 3) Центральних та місцевих органів виконавчої влади; 4) Органів місцевого самоврядування.

I. Акти *Президента України*, як джерела вказаного провадження, слід поділити в три групи. Перша – ті, що визначають правові основи діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. До них можна віднести: укази “Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України”²² від 1 жовтня 2002 року; “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів”²³ від 16 листопада 2004 року; “Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України”²⁴ від 7 листопада 2002 року, “Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад”²⁵ від 10 грудня 2003 року.

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це укази «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 р. № 630²⁶, «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 р. № 878²⁷, «Про Міністерство доходів і зборів України» від 18.03.2013 № 141/2013²⁸ та ін.

Третя – ті, що визначають порядок діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема щодо реєстрації та оприлюднення прийнятих ними нормативно-правових актів, що можуть бути оскаржені в судовому порядку: «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92²⁹; «Про порядок офіцій-

²² *Офіційний вісник України*. 2002. № 40. Ст. 1856.

²³ *Урядовий кур'єр*. 2004. № 224.

²⁴ *Офіційний вісник України*. 2002. № 45. Ст. 2067.

²⁵ *Офіційний вісник України*. 2003. № 50. Ст. 2619.

²⁶ *Офіційний вісник України*. 2014. № 95, Ст. 2729, код акта 74841/2014

²⁷ *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2972, код акта 79258/2015.

²⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/141/2013/page2>.

²⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=493%2F92>.

ного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97³⁰ та ін.

II. Постанови *Кабінету Міністрів України*, як джерела вказаного провадження, що в цілому забезпечують ефективність судової системи в Україні, наприклад, Рішення Вищої ради правосуддя “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень”³¹ від 19.04.2018 № 1200/0/15-18, якою передбачено формування та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, що постановляються також за результатами вирішення адміністративної справи (публічно-правового спору).

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це постанови про затвердження Положень «Про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» від 25 травня 2011 р. № 56³², «Про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату» від 31 серпня 2011 р. № 923³³ «Про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 р. № 228³⁴, «Про Міністерство закордонних справ України» від 30 березня 2016 р. № 281³⁵ та ін.

Також необхідно зауважити існування проблем правотворчості, які характерні для нашої держави, у процесі конституційних реформ. Одна з них пов'язана з інституційністю визначення правового статусу центральних органів виконавчої влади. Так, реалії сучасного законодавства вказують на те, що правовий статус центральних органів виконавчої влади регулюється як указами Президента так і постановами Кабінету Міністрів України. До конституційної реформи, яка знаменувалась внесенням змін та доповнень до Конституції України, такими повноваженнями був наділений переважно Президент України, після – такі повноваження перейшли до КМУ. Однак до цього часу ігноруються загальносвітові демократичні принципи правотворчості, що знайшли своє відображення і в Конституції України, зокрема в пункті 12 статті 92, де закріплено, що «виключно законами України визначається організація і діяльність органів виконавчої влади». А, відповідно, і правовий статус центральних органів виконавчої влади, що включає, в тому числі, організацію їх діяльності та прийняття управлінських рішень, вчинення дій, повинен визначатись законами.

III. Нормативно-правові акти *центральных органів виконавчої влади*: міністерств, відомств, державних комітетів, державних агентств також є правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони стають джере-

³⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=503%2F97>.

³¹ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1200910-18/card6#Public>.

³² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=563-2011-%D0%BF>.

³³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/923-2011-%D0%BF>.

³⁴ Офіційний вісник України. 2014. № 54 Ст. 1455, код акта 73125/2014

³⁵ Офіційний вісник України. 2016. № 30. Ст. 1195, код акта 81585/2016

лами зазначеного провадження у випадку необхідності визначення адміністративним судом:

а) меж повноважень конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають правовий статус конкретної посадової особи, визначений переважно у Положенні про орган, підрозділ, службу, посаду в якому займає ця особа. Прикладом таких нормативно-правових актів є наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28.07.2017 № 650³⁶;

б) порядку діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають, наприклад:

- порядок розгляду конкретною посадовою особою скарг громадян, зокрема, це наказ Мін'юсту «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління» від 15.02.2017 № 388/5³⁷, «Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України», затверджене наказом МВС України від 10 жовтня 2004 р. № 1177³⁸;

- порядок оформлення конкретною посадовою особою матеріалів про адміністративні порушення: наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі»³⁹ та ін.

Окрему увагу необхідно приділити актам, що приймаються *Державною судовою адміністрацією України*, яка, відповідно до положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого постановою КМУ від 14 січня 2009 р. № 14⁴⁰, є суб'єктом, уповноваженим здійснювати організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи, приймає обов'язкові до виконання рішення щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів. Наприклад, Державна судова адміністрація України має право визначати порядок підготовки та розгляду на засіданнях кваліфікаційної комісії суддів питань кваліфікаційної атестації професійного судді; Державна судова

³⁶ *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2136, код акта 87093/2017

³⁷ *Офіційний вісник України*. 2017. № 22. Ст. 644, код акта 85202/2017

³⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1361-04>.

³⁹ *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2964, код акта 79337/2015

⁴⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=14-2009-%D0%BF>.

адміністрація України уповноважена визначати правила формування кадрового резерву на посади суддів місцевих та апеляційних адміністративних судів, визначає порядок ведення діловодства в адміністративних судах, який закріплено в Інструкції з діловодства в адміністративних судах України, затвердженій Наказом Державної судової адміністрації України від 17.12.2013 № 174⁴¹.

Отже, норми права, встановлені Державною судовою адміністрацією України, за своїм змістом переважно можуть бути охарактеризовані як організаційні, оскільки вони забезпечують належні умови проведення судового розгляду та вирішення адміністративної справи.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *акти вищих судових органів, зокрема Верховного Суду*. Вони є актами офіційного тлумачення адміністративно-процесуальних норм, на основі яких здійснюється вищезазначене провадження. Вони мають важливе значення у процесі становлення адміністративного судочинства. Адже не є таємницею те, що процесуальні норми КАСУ не досконалі, на це постійно звертається увага як науковців, так і практиків та свідченням цьому є численні зміни і доповнення, які вносяться до цього кодифікованого закону. Так, у КАСУ з моменту його прийняття 6 липня 2005 року і до початку 2018 року було внесено 38 змін та доповнень⁴². І така ситуація є зрозумілою, і зумовлена вона такими факторами: по-перше, КАСУ приймався оперативно, спонтанно, без належного його попереднього обговорення, свідченням чому є відхилення ВРУ двох зареєстрованих проектів Адміністративно-процесуальних кодексів, що виносились на читання у пленарних засіданнях ВРУ⁴³; по-друге, відсутністю в Україні та на теренах колишнього СРСР судової практики розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Тому процес удосконалення адміністративно-процесуальних норм повинен тривати у нерозривному зв'язку з напрацюванням та удосконаленням практики діяльності адміністративних судів. Узагальнення практики адміністративних судів є основою для напрацювання змін і доповнень КАСУ. В той же час між законодавчими нормами, закріпленими в КАСУ, та актами їх тлумачення, що приймаються Верховним Судом та Касаційним адміністративним судом у його складі має витримуватись баланс, при якому акти тлумачення не можуть підміняти законодавчі акти або розширювати їх правовий вплив. Акти тлумачення (постанови, ух-

⁴¹ <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0174750-13/card6#Public>.

⁴² *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

⁴³ Адміністративний процесуальний кодекс України (проект), розроблений центром політико-правових реформ. *Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України* / автори-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. С. 109–197; Адміністративний процесуальний кодекс України (проект), підготовлений Верховним Судом України. Додаток до журналу «Вісник Верховного Суду України». 2001. № 5 (27). 160 с. Київ: Верховенство права, 2003. С. 1–115.

вали, рішення) мають бути звернуті не на учасників адміністративного судочинства, їх права, обов'язки та гарантії, а на суддівський апарат, зокрема на удосконалення діяльності суддів щодо здійснення провадження в адміністративній справі.

Серед найбільш суттєвих актів тлумачення загальних засад та особливостей провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що напрацьовані судовою практикою, слід виділити:

1) акти Верховного Суду України такі:

- постанова Президії Верховного Суду України від 03.04.2009 № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами»⁴⁴, в якій аналізується порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів, визначаються вади та недоліки такої діяльності, наводяться рекомендації щодо удосконалення такої діяльності;

- інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2 від 2005 року «Про розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами»⁴⁵, в якому зазначається, що з метою забезпечення єдності судової практики слід визначити критерії поділу спорів на адміністративні та господарські, та, відповідно, рекомендується враховувати ці критерії при визначенні судової юрисдикції.

2) акти Вищого адміністративного суду України:

- постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ»⁴⁶, якою визначено основні положення, принципи розгляду та вирішення адміністративними судами підвідомчих їм справ; в п. 3 – 4 наводяться підстави та загальний порядок здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; даються рекомендації адміністративним судам щодо застосування окремих норм КАСУ;

- лист від 25.07.2007 № 09.1-22/688 «Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів»⁴⁷, у якому наведено роз'яснення щодо застосування окремих положень КАСУ при розгляді і вирішенні адміністративних справ.

Аналіз вищезазначених правових основ адміністративного судочинства дозволяє зробити такі висновки. Вадами правового регулювання провадженням щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є відсутність нормативно-правових актів,

⁴⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0007700-09>.

⁴⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v3-2-700-05>.

⁴⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0002760-08>.

⁴⁷ http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v_688760-07.

які б визначали: межі компетенції та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; порядок діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності та її відповідальність; порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії, прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Напрямами удосконалення правового регулювання такого провадження є унормування у Главі 6 КАСУ особливостей процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень; прийняття Законів України «Про нормотворчість органів виконавчої влади та місцевого самоврядування», «Про порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії, прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування».

1.3. Принципи діяльності адміністративних судів

Розгляд правозахисної природи адміністративного судочинства неможливий без визначення принципів цього інституту або базисних, первісних засад його існування, які опосередковують закономірність такого існування і взаємний зв'язок цього явища з іншими правозахисними явищами.

Переходячи до з'ясування основних принципів адміністративного судочинства, необхідно звернути увагу на ст. 2 КАСУ, що визначає принципи здійснення правосуддя, серед яких потрібно виокремити такі:

- 1) верховенство права;*
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;*
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;*
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;*
- 5) обов'язковість судового рішення;*
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;*
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;*
- 8) розумність строків розгляду справи судом;*
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;*
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.*

Кожен принцип правосуддя відіграє свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів. Ці принципи діють не розрізнено, а в сукупності. Вони об'єднані загальною метою – організувати судові органи і їхню діяльність, відповідність їх правопорядку, забезпечити захист від усяких

посягань на конституційний лад, права, свобода і законні інтереси громадян та інших соціальних цінностей. У цьому полягає призначення принципів правосуддя.

Отже, *конституційні принципи правосуддя* – це закріплені в Конституції України й інших законах основні, вихідні, нормативні положення (правила, вимоги, ідеї) найбільш загального характеру, що виражають демократичну сутність правосуддя і утворюють єдину систему, що визначає організацію і діяльність судової влади з виконання завдань, що стоять перед нею.

Верховенство права (ст. 6 КАС України) має розглядатися з точки зору його обов'язковості для законотворчої діяльності, принцип «верховенство Конституції» – щодо законодавчих та інших актів, принцип «верховенство закону» – в ієрархії всіх інших нормативних актів.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватися таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось, не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб і інших організацій.

Відповідно до ст. 6 КАСУ, принцип верховенства права проявляється в тому, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Принцип *законності адміністративного судочинства* (ст. 7 КАС України) забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто норм і принципів, нормативним актам, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб'єктів – учасників правовідносин.

Принципи законності містить у собі такі специфічні елементи:

1) усі публічні органи створюються лише відповідно до закону і мають лише ті повноваження та привілеї, котрі надані їм законом;

2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні обов'язків ці органи повинні діяти відповідно до закону, і будь-яке рішення або дія, що виходять за межі узаконених повноважень або порушують закон, не мають юридичної сили;

3) законність будь-якої адміністративної дії має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, або прокурора, уповноваженого діяти у суспільних інтересах.

Відповідно до ст. 6 КАСУ, принцип законності адміністративного су-

дочинства проявляється в тому, що суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. У разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України. Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Щодо принципу *рівності всіх перед законом і судом* слід зазначити, що він також закріплений у Конституції, згідно з якою правосуддя у судах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Він закріплений також і у кримінальному, господарському процесуальному законодавстві України. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового 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.

Щодо принципу *диспозитивності*, то він відомий і цивільному процесу. Слід зазначити, що процес із розгляду адміністративного спору виникає, як правило, з ініціативи зацікавлених осіб, і суд розглядає тільки ті вимоги по суті спору, про вирішення яких клопочуть сторони, і суд не може вийти за межі цих вимог.

Отже, принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві полягає в такому: дії адміністративного суду залежать від вимог позивача і заперечень відповідача, адміністративний суд вирішує справу в обсязі заявлених сторонами 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.

Принцип змагальності доповнюється в адміністративному судочинстві принципом *офіційного з'ясування усіх обставин справи*, відповідно до якого адміністративний суд вживає передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування усіх обставин справи, у тому числі стосовно виявлення та дослідження доказів з власної ініціативи. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. Отже, принцип змагальності в адміністративному судочинстві гармонійно поєднується з інквізиційним (розшуковим) процесом.

Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази, або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Значно розширеним є закріплення в КАСУ у ст. 10 принципу *гласності* судового процесу, який проявляється в такому: 1) розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом; 2) будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою у судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу; 3) особи, які бажають бути присутніми у судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви; 4) суд може видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання, здійсненню прав або виконанню обов'язків учасників судового процесу або судді, порушують порядок у залі судового засідання; 5) особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених цим Кодексом; 6) трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку; 7) проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання повинні здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання і здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав; 8) розгляд справи у закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом; 9) про розгляд справи у закритому судовому засіданні постановляється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину; 10) розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні проводиться з додержан-

ням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі необхідності – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбуваються в закритому судовому засіданні; 11) використання систем відеоконференц-зв'язку та транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не допускається; 12) якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні; 13) суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених цим Кодексом. Порядок такого фіксування встановлюється цим Кодексом; 14) офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, визначеному цим Кодексом; 15) судові рішення (повне або скорочене), ухвалені у відкритому судовому засіданні, оголошуються прилюдно у порядку, визначеному цим Кодексом; 16) якщо судовий розгляд проводився в закритому судовому засіданні, прилюдно оголошується лише вступна та резолютивна частини рішення, якщо такі частини не містять інформації, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні. Якщо вступна та (або) резолютивна частини рішення містять таку інформацію, їх оголошення здійснюється в закритому судовому засіданні; 17) якщо судові рішення оголошуються прилюдно, учасники справи, інші особи, присутні у залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відеозапис, транслявання проголошення рішення по радіо і телебаченню, в мережі Інтернет.

Принцип відкритості судового процесу закріплений у статті 11 КАСУ і проявляється в такому: 1) ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом; 2) особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень у порядку, передбаченому цим Кодексом; 3) інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати

надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему; 4) у разі постановлення судом ухвали про розгляд справи у закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого; 5) при розкритті інформації щодо справи, визначеної частинами третьою та четвертою цієї статті, не можуть бути оприлюднені такі відомості: місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі; реєстраційні номери транспортних засобів; номери банківських рахунків, номери платіжних карток; інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Принцип *обов'язковості судових рішень* являє собою *правило*, згідно з яким 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, надає їм властивості закону в справі, у якій вони ухвалені, тому вони є обов'язковими для виконання на території України всіма фізичними і юридичними особами.

Цікавою є класифікація принципів адміністративного судочинства, що запроваджена А.В. Руденком – принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів); принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями, такі принципи відображають сам хід судочинства (правова рівність, доступність та гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов'язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження). Така класифікація, на думку автора, дозволяє простежити послідовність реального втілення принципів на різних стадіях адміністративного судочинства. Критерій наведеної класифікації має складну структуру, по-перше, принципи поділяються на загальні та спеціальні, а по-друге, спеціальні принципи розташовуються залежно від стадій про-

цесу, де їх прояв є більш вагомим.⁴⁸

Окремо слід виділити *принцип презумпції правомірності правової позиції громадянина*, згідно з яким особа, яка подає скаргу, повинна вважатися такою, яка має правомірні підстави для скарги доти, доки інше не буде встановлено відповідно до закону.

Зобов'язання щодо доказування певних фактів та обставин, що були підставою для подання скарги, повинна покладатись на орган (посадову особу), дії якого оскаржуються.

Ознаки презумпції правомірності правової позиції громадянина:

- попереднє визнання наявності підстав для подання скарги;
- права та обов'язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина мають бути розділені між: а) громадянином, який подає скаргу; б) органом (посадовою особою), що розглядає скаргу; в) органом (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;

- рішення за скаргою не повинно ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності правової позиції громадянина мають тлумачитися на його користь.

1.4. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні

Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та Кодексу адміністративного судочинства України, систему адміністративних судів складають:

- а) місцеві адміністративні суди як суди загальної юрисдикції;
- б) окружні адміністративні суди;
- в) апеляційні адміністративні суди;
- в) Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

Місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди (п. 4 ст. 4 Закону).

Відповідно до статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), до юрисдикції місцевих адміністративних судів як судів загальної юрисдикції належить розгляд:

1. Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністратив-

⁴⁸ Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006.

ної відповідальності;

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

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;
- уточнення списку виборців;
- оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;
- оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

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

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

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1–3 частини першої цієї статті.

Відповідно до п. 5 Прикінцевих положень КАСУ, у місцевих загальних судах запроваджується спеціалізація суддів з розгляду адміністративних справ. У той же час не визначеними залишаються два питання: який порядок призначення суддів в адміністративні суди? Та хто може бути призначеним суддею адміністративного суду?

З урахуванням вимог статті 24 Закону України „Про судоустрій та статус суддів” можна визначити, що до повноважень голови місцевого суду віднесено такі:

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, погоджує призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, а також вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів у суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів місцевого суду;

7) організовує ведення в суді судової статистики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підвищення кваліфікації суддів місцевого суду;

9) вносить на розгляд зборів суду пропозиції щодо кількості та персонального складу слідчих суддів;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова місцевого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження. У разі відсутності голови місцевого 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.

Заступник голови місцевого суду здійснює адміністративні повноваження, визначені головою суду.

Що стосується повноважень суддів місцевого адміністративного суду, то тут знову ж таки слід вказати на відсутність їх визначення в КАСУ. З урахуванням норм Закону України „Про судоустрій та статус суддів” можна визначити, що до повноважень суддів місцевого адміністративного суду належать такі: 1) здійснення правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом; 2) процесуальні дії та організаційні заходи з метою забезпечення розгляду адміністративної справи; 3) контроль відповідно до закону за своєчасним зверненням до виконання судових рішень, постановлених під його головуванням; 4) інші передбачені законом повноваження.

Відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 „Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” в Україні з 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України повинні бути створені окружні адміністративні суди в кожному обласному центрі України, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до пункту 4 Перехідних положень КАСУ, окружний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше трьох суддів і за наявності облаштованого приміщення. Про початок діяльності кожного окружного адміністративного суду Державна судова адміністрація України повідомляє через загальнодержавні та відповідні місцеві офіційні друковані видання.

До початку діяльності окружних адміністративних судів підсудні їм справи вирішують у першій інстанції відповідні місцеві загальні суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

Після початку діяльності окружного адміністративного суду адміністративні позови, подані до відповідних місцевих загальних судів у справах, що підсудні окружному адміністративному суду, передаються цими судами до окружного адміністративного суду, якщо провадження у справі ще не відкрито.

Відповідно до пункту 3 статті 25 Закону України „Про судоустрій а статус суддів” апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є відповідно апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах.

Апеляційні адміністративні суди утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України. Згідно з Указом Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 „Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” в Україні з 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України повинні бути створені такі апеляційні адміністративні суди: Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд; Донецький апеляційний адміністративний суд; Київський апеляційний адміністративний суд; Львівський апеляційний адміністративний суд; Одеський апеляційний адміністративний суд; Севастопольський апеляційний адміністративний суд; Харківський апеляційний адміністративний суд. Відповідно до цього указу територіальні повноваження апеляційних адміністративних судів розподілені таким чином:

- 1) Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду – Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області;
- 2) Донецького апеляційного адміністративного суду – Донецька, Луганська області;
- 3) Київського апеляційного адміністративного суду – Вінницька,

Житомирська, Київська, Черкаська, Чернігівська області та місто Київ;

4) Львівського апеляційного адміністративного суду – Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області;

5) Одеського апеляційного адміністративного суду – Миколаївська, Одеська, Херсонська області;

6) Севастопольського апеляційного адміністративного суду – Автономна Республіка Крим, місто Севастополь.

7) Харківського апеляційного адміністративного суду – Полтавська, Сумська, Харківська області.

До повноважень апеляційних адміністративних судів України, відповідно до статті 21 КАСУ, належить таке: 1) здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом; 2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд; 3) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства; 4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Судову палату очолює секретар судової палати, який обирається з числа суддів цього суду строком на три роки. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати приймаються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду. Секретар судової палати: 1) організовує роботу відповідної палати; 2) контролює здійснення аналізу та узагальнення судової практики у справах, віднесених до компетенції палати; 3) інформує збори суддів апеляційного суду про діяльність судової палати.

До складу апеляційного адміністративного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники.

Суддею апеляційного суду може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя в апеляційному суді, а також відповідає одній із таких вимог: 1) має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років; 2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років; 3) має досвід професійної діяльності адвоката, в тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років; 4) має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених пунктами 1 – 3 цієї частини, щонайменше сім років.

Суддя апеляційного суду здійснює правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом, а також інші повноваження, визначені законом.

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, погоджує призначення на посади керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів в апеляційному суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду;

7) організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів апеляційного суду та підвищення їхнього професійного рівня;

9) здійснює повноваження слідчого судді та призначає з числа суддів апеляційного суду суддів (суддю) для здійснення таких повноважень у випадках, визначених процесуальним законом;

10) 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.

Заступник голови апеляційного суду здійснює адміністративні повноваження, визначені головою суду. В апеляційних адміністративних судах для вирішення організаційних питань діє президія апеляційного адміністративного суду.

До складу президії апеляційного адміністративного суду входять голова суду, його заступники, а також судді, кількісний склад яких визначається рішенням загальних зборів суддів цього суду. Судді обираються до складу президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування. Президія апеляційного адміністративного суду:

- 1) розглядає питання організації діяльності суду, судових палат та апарату суду;
- 2) за поданням голови апеляційного суду затверджує персональний склад судових палат, визначає кількість заступників голів судових палат;
- 3) заслуховує інформацію голів судових палат щодо діяльності судових палат;
- 4) розглядає матеріали узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, приймає відповідні рекомендації;
- 5) розглядає питання організаційного забезпечення діяльності суду та виробляє пропозиції щодо його поліпшення;
- 6) розглядає питання роботи з кадрами суддів і працівників апарату суду та підвищення їх кваліфікації;
- 7) заслуховує інформацію голів місцевих адміністративних судів щодо організації діяльності цих судів;
- 8) надає методичну допомогу місцевим адміністративним судам з метою забезпечення правильного застосування ними законодавства;
- 9) забезпечує виконання рішень зборів суддів відповідного суду;
- 10) здійснює інші передбачені законом повноваження.

Засідання президії апеляційного адміністративного суду проводяться не рідше одного разу на місяць. Засідання президії є повноважним, якщо на засіданні присутні не менше двох третин її складу. Постанови президії приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів її членів, які брали участь у засіданні, і підписуються головою суду чи його заступником, який головував на засіданні.

Відповідно до статті 125 Конституції України та глави 5 Закону «Про судоустрій та статус суддів», у системі адміністративного судочинства найвищою національною судовою інстанцією і найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд:

- 1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;
- 2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;
- 3) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;
- 4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;
- 5) звертається до Конституційного Суду України щодо

конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

б) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

7) забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;

8) здійснює інші повноваження, визначені законом.

До складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше двохсот.

Перегляд адміністративних справ у касаційному порядку здійснює Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Крім цього, у складі ВС діє Велика Палата Верховного Суду.

До складу Касаційного адміністративного суду входять судді відповідної спеціалізації. У касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів.

Кількість та спеціалізація судових палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням вимог частин п'ятої та шостої цієї статті та судового навантаження.

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

2) захисту соціальних прав;

3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

У Верховному Суді діє Пленум Верховного Суду для вирішення питань, визначених Конституцією України та цим Законом. Склад і порядок діяльності Пленуму Верховного Суду визначаються цим Законом.

Суддею Верховного Суду може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Верховному Суді, а також відповідає одній із таких вимог:

1) має стаж роботи на посаді судді не менше десяти років;

2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше десять років;

3) має досвід професійної діяльності адвоката, в тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше десять років;

4) має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених пунктами 1–3 цієї частини, щонайменше десять років.

Касаційний суд очолює його голова. Голову касаційного суду обирають шляхом таємного голосування збори суддів відповідного касаційного суду з числа суддів цього суду. Голова касаційного суду обирається строком на

чотири роки з правом обіймати посаду голови такого касаційного суду не більше двох строків поспіль. Голова касаційного суду може бути достроково звільнений з посади за ініціативою не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного касаційного суду шляхом таємного голосування більшістю голосів суддів відповідного касаційного суду.

Звільнення з посади судді та припинення його повноважень, а також закінчення строку, на який суддю обрано головою відповідного касаційного суду, припиняє його повноваження як голови цього суду.

Голова касаційного суду:

1) представляє касаційний суд перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами з питань діяльності цього суду;

2) визначає адміністративні повноваження заступників голови касаційного суду;

3) контролює ефективність діяльності структурного підрозділу апарату Верховного Суду, який здійснює організаційне забезпечення діяльності відповідного касаційного суду, погоджує призначення на посаду та звільнення керівника цього підрозділу – заступника керівника апарату Верховного Суду, вносить подання про заохочення або накладення на нього дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів у касаційному суді у триденний строк з дня їх утворення;

5) скликає збори суддів касаційного суду; вносить на розгляд зборів питання та головує на їх засіданнях;

6) інформує збори суддів касаційного суду про стан правосуддя у відповідній судовій спеціалізації та практику вирішення окремих категорій справ;

7) забезпечує виконання рішень зборів суддів касаційного суду;

8) організовує ведення та аналіз судової статистики в касаційному суді, вивчення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

9) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів касаційного суду, підвищення їхнього професійного рівня;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Голова касаційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

У разі відсутності голови касаційного суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови касаційного суду за визначенням голови касаційного суду, за відсутності такого визначення – заступник голови касаційного суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови касаційного суду – суддя цього

суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Заступник голови касаційного суду здійснює адміністративні повноваження, визначені головою касаційного суду.

Судові палати касаційного суду:

1) здійснюють правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) аналізують судову статистику та вивчають судову практику;

3) здійснюють інші повноваження, визначені законом.

Персональний склад судових палат та кількість суддів у судових палатах визначаються зборами суддів відповідного касаційного суду.

Судову палату очолює секретар судової палати, який:

1) організовує роботу відповідної судової палати та головує на її засіданнях;

2) організовує аналіз судової статистики, вивчення судової практики;

3) інформує збори суддів касаційного суду про діяльність судової палати;

4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Секретар судової палати обирається на посаду строком на чотири роки та звільняється з посади більшістю голосів суддів відповідної судової палати шляхом таємного голосування.

У разі відсутності секретаря судової палати його обов'язки виконує суддя палати, який має найбільший стаж роботи на посаді судді відповідного касаційного суду.

Велика Палата Верховного Суду є постійно діючим колегіальним органом Верховного Суду, до складу якого входить двадцять один суддя Верховного Суду. Велика Палата Верховного Суду:

1) у визначених законом випадках здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права;

2) діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції;

3) аналізує судову статистику та вивчає судову практику, здійснює узагальнення судової практики;

4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Судді Верховного Суду обираються до Великої Палати зборами суддів відповідних касаційних судів з числа суддів таких касаційних судів.

Кожен касаційний суд у складі Верховного Суду обирає по п'ять суддів до Великої Палати Верховного Суду. До складу Великої Палати Верховного Суду також входить Голова Верховного Суду за посадою.

Суддя Верховного Суду, обраний до Великої Палати, здійснює повноваження судді Великої Палати Верховного Суду протягом трьох років (крім Голови Верховного Суду), але не більше двох строків поспіль.

Суддя Верховного Суду, обраний до Великої Палати, а також Голова

Верховного Суду не здійснюють правосуддя у відповідному касаційному суді.

Суддя Верховного Суду, обраний до Великої Палати, не може бути обраний на будь-які адміністративні посади, окрім посади Секретаря Великої Палати Верховного Суду.

Секретар Великої Палати Верховного Суду обирається з числа суддів Великої Палати строком на три роки та звільняється з посади Великою Палатою шляхом таємного голосування більшістю голосів.

Звільнення з посади судді та припинення його повноважень, закінчення строку, на який суддю обрано Секретарем Великої Палати Верховного Суду чи до Великої Палати, припиняє його повноваження як Секретаря Великої Палати Верховного Суду.

Секретар Великої Палати:

- 1) організовує роботу Великої Палати і головує на її пленарних засіданнях;
- 2) організовує аналіз судової статистики, вивчення і узагальнення судової практики;
- 3) інформує Пленум Верховного Суду про діяльність Великої Палати;
- 4) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Засідання Великої Палати Верховного Суду вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини її складу.

Пленум Верховного Суду є колегіальним органом, до складу якого входять усі судді Верховного Суду.

2. Пленум Верховного Суду:

- 1) обирає на посади та звільняє з посад Голову Верховного Суду та заступника Голови Верховного Суду у порядку, встановленому цим Законом;
- 2) обирає з числа суддів Верховного Суду за поданням Голови Верховного Суду та увільняє від виконання обов'язків секретаря Пленуму Верховного Суду;
- 3) заслуховує інформацію Голови Верховного Суду про його діяльність, Секретаря Великої Палати Верховного Суду про діяльність Палати;
- 4) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою України;
- 5) приймає рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції 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 неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

7) затверджує Регламент Пленуму Верховного Суду;

8) затверджує Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді та її склад;

9) затверджує склад редакційної колегії офіційного друкованого органу Верховного Суду;

10) затверджує бюджетний запит Верховного Суду;

10-1) з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані;

10-2) за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ;

11) розглядає та вирішує інші питання, віднесені законом до його повноважень.

Засідання Пленуму Верховного Суду 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 скликається Головою Верховного Суду в разі потреби або на вимогу не менш як четвертої частини від складу суддів Верховного Суду, але не рідше одного разу на три місяці. У разі відсутності Голови Верховного Суду Пленум скликається заступником Голови Верховного Суду.

Про день і час скликання Пленуму Верховного Суду та питання, що виносяться на його розгляд, учасники засідання Пленуму повідомляються не пізніше як за п'ять робочих днів до засідання. У цей же строк надсилаються матеріали щодо питань, які виносяться на розгляд Пленуму.

Засідання Пленуму веде Голова Верховного Суду. У разі відсутності Голови Верховного Суду засідання Пленуму веде заступник Голови Верховного Суду.

Порядок роботи Пленуму Верховного Суду встановлюється цим Законом та прийнятим відповідно до нього Регламентом Пленуму Верховного Суду.

Пленум Верховного Суду приймає з розглянутих питань постанови. Постанови Пленуму Верховного Суду підписуються головуючим на засіданні Пленуму та секретарем Пленуму і публікуються в офіційному друкованому органі та розміщуються на веб-сайті Верховного Суду.

Секретар Пленуму Верховного Суду організовує роботу секретаріату Пленуму, підготовку засідань Пленуму, забезпечує ведення протоколу та

контролює виконання постанов, прийнятих Пленумом Верховного Суду.

Особливості проведення Пленуму Верховного Суду 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, встановлюються законом.

Науково-консультативна рада утворюється при Верховному Суді з числа висококваліфікованих фахівців у сфері права для підготовки наукових висновків з питань діяльності Верховного Суду, що потребують наукового забезпечення.

Порядок організації та діяльності Науково-консультативної ради визначається положенням, що затверджується Пленумом Верховного Суду.

Верховний Суд має офіційний друкований орган, в якому публікуються матеріали судової практики Верховного Суду та інші матеріали. Офіційний друкований орган може видаватися в електронному вигляді.

Питання для самоконтролю

- 1. Виокреміть етапи становлення вітчизняної моделі адміністративного судочинства.*
- 2. Здійсніть порівняльний аналіз моделі адміністративного судочинства України та європейських країн – партнерів України на шляху євроінтеграції.*
- 3. На яких нормативних актах будується вітчизняна модель діяльності адміністративних судів?*
- 4. Визначте найбільш ключові постанови Пленумів Верховного Суду та рішень Конституційного Суду, які стосуються діяльності адміністративних судів.*
- 5. Визначте ключові принципи діяльності адміністративних судів.*
- 6. Які принципи адміністративного судочинства закріплені в Конвенції із захисту прав громадян?*
- 7. Визначте інституційну побудову адміністративних судів в Україні.*
- 8. Визначте рівень правового забезпечення системи адміністративних судів в Україні.*
- 9. Які справи віднесені до загальної компетенції адміністративних судів в Україні?*
- 10. Які категорії публічно-правових спорів не належать до компетенції адміністративних судів?*

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції від 15 грудня 2017 року). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради

України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

5. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес. Харків, 2003. 464 с.

6. Гриценко І. С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція. *Адміністративне право і процес*. 2013 № 1 (3). С. 107–121. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apip_2013_1_16.pdf.

7. Базов В. Генезис адміністративної судової юрисдикції України. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 4. С. 13–28.

8. Кульчицький В. С. Історія держави і права України авт. кол.: В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. Київ.: Ін Юре, 2008. 624 с.

9. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України авт. кол.: А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ.: Прецедент, 2007. 531 с.

10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ.: Істина, 2007. 608 с.

11. Ткаченко О. Є. Поняття і завдання адміністративного судочинства в Україні. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 1. С. 118–125.

12. Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні. *Вісник Вищого адміністративного суду*. 2009. № 1. С. 77–81.

13. Административный кодекс Украины от 12 октября 1927 г. Киев, 1935. Ст. 158.

14. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 90–98.

15. Бідей О. Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного інструмента захисту прав і свобод особистості. *Право України*. 2008. № 5. С. 37–39.

16. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2004. 18 с.

17. Константи́й О. В. До питання удосконалення судової влади і судочинства в Україні відповідно до стандартів правової держави. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. Харків: Право, 2009. Вип. 17. С. 35–45.

18. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності. *Право України*. 2011. № 4. С. 4–10.

19. Лазнюк Є. В. Публічно-правовий спір як розгляд в адміністративних судах. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України*. Серія: Право та державне управління. 2011. № 1. С. 86–93.

20. Рябченко О. П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу. *Юрист України*. 2011. № 1 (14). С. 5–10.

21. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. № 4. С. 11–16.

22. Миколенко О. І. Адміністративне судочинство в структурі адміністративного процесу. Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 33. С. 186–191.

23. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Львів, 2012. 22 с.

24. Борко А. Адміністративні суди як невід'ємна складова адміністративної юстиції. *Юридична Україна*. 2008. № 4. С. 42–44.

25. Куйбіда Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу / авт. кол.: Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук. Київ: Книги для бізнесу, 2010. 44 с.

Розділ 2

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

2.1. Європейські стандарти справедливого і незалежного суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України (практика Європейського суду з прав людини щодо адміністративного судочинства)

2.2. Сутність і зміст юрисдикції адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ.

2.1. Європейські стандарти справедливого і незалежного суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України (практика Європейського суду з прав людини щодо адміністративного судочинства)

Пріоритетом для будь-якої держави є дотримання прав і свобод людини. Права і свободи людини, гарантовані Конституцією України, повинні бути реалізовані, а їх захист від свавілля з боку влади є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Тому одним із завдань реформування судової системи є забезпечення гарантованого Конституцією України права людини на судовий захист. Основний Закон поширив юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Таким чином, встановлено, що предметом судового контролю є всі суспільні відносини, врегульовані нормами права. Вагомим напрямом забезпечення справедливого правосуддя, у якому реалізується судова влада, є належне управління судовою системою, що нині, в умовах її реформування, зазнає суттєвих змін.

Указом Президента України від 03.03.2015 № 119 для вироблення нових концептуальних конституційних позицій із питань правосуддя було створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президенті України, яка нині працює у складі трьох робочих груп, що розробляють зміни до Конституції України за пріоритетними напрямами реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. З огляду на зазначене і зважаючи на те, що 20.05.2015 Указом Президента України № 276 було схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., підготовлену за участю експертів проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції», якою пе-

редбачено два етапи реформи: 1) невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів в Україні; 2) системні зміни в законодавстві, зокрема прийняття змін до Конституції України та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів. Конкретні завдання міністерств та інших органів влади щодо впровадження Стратегії передбачено у відповідному Плані дій, який схвалено Радою з питань судової реформи. У зазначеній Стратегії прямо не йдеться про розвиток спеціалізованої юстиції, але в п. 5.4. пропонується досягнути підвищення ефективності правосуддя та оптимізації повноважень судів різних юрисдикцій, у тому числі шляхом перегляду структури судової системи України в цілому через визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних (цивільних та кримінальних) судів; оптимізації системи судів після детального аналізу розбіжностей і оцінки ризиків із належним урахуванням вимог щодо ефективності й справедливості та укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів).

Нині систему адміністративних судів становлять ВАСУ, 9 апеляційних та 27 окружних адміністративних судів. За десять років місцеві адміністративні суди розглянули понад 9 млн. справ і матеріалів, апеляційні адміністративні суди – понад 4 млн, ВАСУ – близько 500 тис⁴⁹. Зазначені дані свідчать про недостатню поширеність процедур досудового врегулювання, примирних та адміністративних процедур попереднього розгляду скарг, а також про законодавчі проблеми, зокрема нечіткість формулювань, суперечливість, можливість багатозначного тлумачення норм, прописаних у різних нормативно-правових актах, що провокують зростання кількості судових спорів.

На підставі викладеного нагальним постає дослідження судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, порушених у публічно-правових відносинах з боку суб'єктів владних повноважень на сучасному етапі, з урахуванням останніх суспільно-політичних і законодавчих змін.

Окремі аспекти названої проблематики досліджували як науковці, так і юристи-практики, зокрема Б. Авер'янов, О. Антонюк, О. Бідей, В. Бойко, В. Бринцев, В. Грибанов, П. Єлісейкін, А. Жуковський, В. Кривенко, О. Коротун, М. Козюбра, О. Колісник, І. Коліушко, В. Комаров, В. Колпаков, О. Консантий, Р. Корнута, Р. Куйбіда, В. Кузьменко, М. Лошицький, Д. Луспеник, Д. Лук'янець, В. Маляренко, О. Нечитайло, С. Оверчук, В. Опришко, О. Пасенюк, Ю. Педько, П. Пилипчук, Д. Притика, Н. Сакара, І. Самсін, Н. Сиза, В. Стефанюк, А. Стрижак, Г. Тимченко, Ю. Тодика, В. Шишкін, В. Шкарупа, І. Шруб та ін. Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень судової про-

⁴⁹ Аналітичні матеріали і огляди щодо стану здійснення адміністративного судочинства Вищий адміністративний суд України. URL: http://www.vasu.gov.ua/syste_sud/sas/

блематики, низка питань залишилася поза увагою дослідників. Таким чином, необхідність проведення ефективної судової реформи, спрямованої на вдосконалення організації судового управління в цілому, його демократизації та розширення гарантованого Конституцією України права на судовий захист і на доступ до правосуддя у сфері відносин із суб'єктами владних повноважень зумовлюють потребу комплексного аналізу теоретичних, методологічних засад, міжнародних стандартів та вітчизняної нормативно-правової бази, на основі чого здійснити теоретичне обґрунтування і розробку практичних рекомендацій щодо реалізації права фізичних та юридичних осіб на компетентний та справедливий суд.

Статтею 55 Конституції України закріплено право особи на судовий захист прав та свобод. Його реалізація неможлива без побудови чіткого та зрозумілого механізму судового захисту, згідно із яким повинні визначатися засади організації та діяльності судової влади щодо забезпечення прав і законних інтересів учасників судового провадження, зокрема, щодо розгляду адміністративних справ.

Основоположні засади здійснення правосуддя, визначені міжнародно-правовими актами, є насамперед основою та стандартом для утвердження справедливого суду в Україні на сучасному етапі розвитку нашої держави. Під поняттям «стандарт» в юридичній літературі розуміються ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель (приклад, єдина типова форма, мірило, зразок, якому повинно задовольняти що-небудь за своїми ознаками; норма, еталон, що приймаються за вихідні, для порівняння з ними інших подібних об'єктів) та/або принципи, вироблені міжнародними (регіональними) організаціями, нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній сфері.

Розглядаючи стандарти у сфері судочинства, потрібно назвати міжнародні документи, у яких вони закріплені, зокрема ст. 10 Загальної декларації прав людини передбачено право на розгляд справи з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом, а п. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права закріплює право на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) проголошує право на справедливий і публічний розгляд справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом.

Загалом категорія «європейські стандарти справедливого і незалежного суду» у сучасній теорії адміністративного судочинства застосовуються як узагальнена назва системи закріплених у законодавстві ЄС правових норм, що встановлюють права особи в адміністративному судочинстві та гаранту-

ють їх реалізацію, а також сформованих на їх основі правових звичаїв.

Традиційно поняття «європейські стандарти справедливого і незалежного суду» пов'язують зі ст. 6 Конвенції, буквальне тлумачення якої свідчить про застосовність закріплених нею стандартів виключно до цивільного та кримінального судочинства. Водночас дослідження сформованої ЄСПЛ практики дозволяє стверджувати про можливість застосування ст. 6 Конвенції й в адміністративному судочинстві. ЄСПЛ, розглядаючи справи щодо порушення інституціональних вимог п. 1 ст. 6 згаданої Конвенції, у своїй практиці сформував так зване «право на суд», що включає розуміння «належний суд», тобто суд, який установлений відповідно до закону і повинен задовольняти низку вимог, передбачених у п. 1 ст. 6 Конвенції та вироблених прецедентною практикою ЄСПЛ, а саме: бути незалежним та безстороннім. Зміст права на незалежний та безсторонній суд, створений на підставі закону, розкривається в його рішеннях. Безумовно, при визначенні того, чи може суд вважатися «незалежним», слід ураховувати спосіб призначення членів суду, строк перебування на посаді, існування гарантій від зовнішнього впливу та наявність у суду зовнішніх ознак незалежності. Стосовно вимоги «безсторонності» ЄСПЛ виділив два аспекти. По-перше, орган, який розглядає справу, має бути безстороннім суб'єктивно, тобто жоден його член не повинен мати будь-якої особистої заінтересованості або упередженості. Вважається, що суддя є неупередженим, якщо немає доказів, які б свідчили про протилежне. По-друге, такий орган має також бути неупередженим з об'єктивного погляду, тобто він повинен надати достатні гарантії, які б виключали будь-які законні сумніви стосовно цього.

Зважаючи на п. 1 ст. 6 згаданої Конвенції для захисту прав людини та громадянина, кожна держава-член Ради Європи повинна мати належну судову систему. Відповідно до прецедентної практики ЄСПЛ, термін «установленим законом» у ст. 6 Конвенції спрямований на гарантування того, що «судова гілка влади в демократичному суспільстві не залежить від органів виконавчої влади, але керується законом, що приймається парламентом».

Необхідно також наголосити, що здійснення правосуддя судом, установленим законом, поширюється не лише на правову основу самого існування суду, але й на дотримання таким судом норм, що регулюють його діяльність. Наприклад, у Рішенні ЄСПЛ у справі «Верітас проти України» від 13.11.2008 р. було визнано перевищення повноважень ВСУ, оскільки згідно зі ст. 111 ГПК України, ВСУ, скасувавши постанову ВГСУ, міг або повернути справу на новий розгляд до нижчого суду або припинити провадження у справі. Натомість він залишив у силі постанову апеляційного суду, а такі дії не були передбачені ГПК України. На думку ЄСПЛ, перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені в ГПК України, ВСУ в зазначених справах не може вважатися «судом, установленим законом» у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції стосовно оскаржуваного провадження.

Слід акцентувати увагу на рішенні ЄСПЛ у справі «Кембелл і Фелл

проти Сполученого Королівства», де наголошується, що суд не обов'язково повинен розумітись як юрисдикція класичного типу, інтегрована в загальну судову систему держави. Проте необхідно, щоб ці органи були створені на підставі закону та мали деякі основоположні риси: незалежність від виконавчої влади і сторін, достатній строк повноважень та таку процедуру розгляду справ, яка б давала гарантії законності в кожному конкретному випадку.

У п. 1 Основних принципів незалежності суддів, затверджених резолюціями Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 № 40/32 та від 13.12.1985 № 40/146, встановлено вимогу, відповідно до якої незалежність суддів повинна бути гарантована державою і закріплена в її конституції та законах; уряд й інші установи зобов'язані поважати і дотримуватися принципу незалежності суддів. Рекомендація № R (94) 12 КМ РЄ «Незалежність, дієвість та роль суддів» містить положення про те, що виконавча і законодавча влади повинні гарантувати незалежність суддів та утримуватися від кроків, які б могли поставити її під загрозу.

Що стосується України, то в нашій державі вихідні положення національного законодавства щодо побудови судової системи в Україні визначені в розділі VIII Конституції України «Правосуддя». Згідно зі ст. 124 Основного Закону України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а саме: Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Делегування їхніх функцій, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються, при цьому юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Мається на увазі, що суди наділені повноваженнями розглядати справи, що виникають з будь-яких суспільних відносин, врегульованих правом.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» визначено правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції і загальний порядок забезпечення діяльності судів та інші питання судоустрою і статусу суддів. Цей Закон закріплює положення щодо права на повноважний суд, зокрема ст. 8 передбачено, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом. Вказана норма з'явилась саме завдяки впливу ст. 6 Конвенції, відповідно до якої в поняття «суд, установлений законом» входить лише той суд, до підсудності якого належить розгляд тієї чи іншої справи.

Як відомо, питання підсудності регулюються відповідними процесуальними кодексами. Зокрема, адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ визначається відповідно до глави 1 КАСУ. Зокрема, у ст. 17 цього Кодексу зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

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

спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внут-

рішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

Варто сказати, що з моменту створення, а саме з 2005 року, адміністративні суди переживали й активну підтримку і спроби ліквідації, проте цей період ознаменувався екстенсивним зростанням, формуванням адміністративної судової системи, її розвитком з урахуванням актуальних викликів сучасності. Адміністративна юстиція є наразі гарантом захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Адже серед усіх видів захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб судовий захист є найбільш ефективним, і не лише з огляду на особливу роль органів судової гілки влади у механізмі держави, а й зважаючи на передбачені чинним законодавством державні гарантії здійснення такого захисту та правові наслідки набуття судовим рішенням законної сили.

Слід зазначити, що у новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» втілена практична реалізація принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд незалежним і безстороннім судом. Завданням закону є імплементація оновлених конституційних засад правосуддя на законодавчому рівні для забезпечення незалежності судової влади, зокрема шляхом її деполітизації, посилення відповідальності судової влади перед суспільством, оптимізація системи судоустрою, а також запровадження нових засад формування та належних механізмів кадрового оновлення суддівського корпусу.

Проаналізувавши запропоновані законом положення, можна зробити висновок, що в цілому вони сприятимуть забезпеченню функціонування судової влади за принципами верховенства права і забезпеченню кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Однак варто звернути увагу й на те, що в цьому законі відсутня єдина термінологія для позначення суду, який законом наділений повноваженнями розглянути конкретну справу. У Загальній декларації прав людини йдеться про «незалежний та безсторонній суд», у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права дещо розширено це поняття, зокрема говориться про «компетентний, незалежний і безсторонній суд, створений на підставі закону», Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод містить згадку про «незалежний і безсторонній суд, установлений законом». У свою чергу, чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» використовує такі поняття як «справедливий суд» та «повноважний суд».

У юридичній літературі більшість науковців використовують такі поняття як: «належний суд», «належний склад суду», «компетентний суд», «справедливий суд», «суд, встановлений законом» тощо.

Поняття «належний суд» охоплює компетенцію суду, згідно з якою суд наділяється повноваженнями вирішувати певні категорії спорів і вирішувати їх по суті. Згідно з прецедентним правом ЄСПЛ, суд повинен мати необхідну

юрисдикцію для розгляду всіх аспектів цивільного позову чи кримінального обвинувачення, включаючи питання права і факту. Тоді може виникнути питання щодо доступу до судового захисту, якщо судова компетенція обмежується численними імунітетами та винятками.

Загалом теоретичне значення використання категорії «належний суд» полягає в тому, що вона втілює у собі реалізацію процесуально-правових вимог належної юрисдикції, належної підсудності конкретної адміністративної справи певному суду, а також вимог неупередженості, об'єктивності, справедливості, незалежності, безсторонності та розумності стосовно певного складу суду, який вирішуватиме цю конкретну адміністративну справу. Щодо практичного значення, правильне розуміння сутності та змісту «належного суду» гарантує виконання завдань та досягнення цілей судочинства, а також дійсний захист прав та інтересів зацікавлених осіб.

З огляду на викладене можна зробити висновок, що категорію «належний суд» слід розглядати у двох аспектах: як «належний судовий орган» у системі суддівської юрисдикції, визначений відповідно до правил адміністративної юрисдикції та підсудності, та як «належний склад суду», сформований з дотриманням нормативних вимог до одноособовості чи колегіальності, неупередженості, справедливості, незалежності, безсторонності, а також з дотриманням принципів безпосередності та незмінюваності складу суду при вирішенні адміністративних справ.

Таким чином, категорія «належний суд», хоча й не вживається у міжнародних документах, однак вона передбачає вимоги до суду, що здійснює захист прав та свобод, а саме: справедливий, незалежний, безсторонній, компетентний суд, створений на підставі закону. Належний суд у розумінні належного судового органу можна розглядати крізь призму поняття «компетентний суд», під яким розуміють не лише суд, уповноважений відправляти правосуддя у повному обсязі з винесенням рішення по суті, а й суд, у фаховості якого впевнена особа, яка до нього звертається. Зокрема у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено таку побудову судової системи, де мають місце елементи і «зовнішньої», і «внутрішньої» спеціалізації. Критерієм спеціалізації є предмет спірних правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура. Адміністративні суди побудовані за ознакою «зовнішньої» спеціалізації, тобто утворюють окрему гілку в системі судів загальної юрисдикції. Для загальних судів діє внутрішня спеціалізація в межах однієї судової установи, яка реалізується або розподілом між судьями місцевого суду обов'язків з розгляду адміністративних справ, де це можливо завдяки кількісному складу суддів. Окрім того, у судах різних судових юрисдикцій може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ даної юрисдикції.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», для забезпечення права на повноважний суд слід дотримуватися вимог процесуального закону про підсудність та порядку визначення судді для розгля-

ду конкретної справи. Проте поняття підсудності не охоплює вимоги процесуального закону до складу суду, за підсудністю здійснюється розмежування компетенції різних судів щодо здійснення правосуддя. Визначення підсудності справи передує визначенню складу суду, і ці поняття не повинні суміщатись. Поняття складу суду має свій самостійний зміст і є окремим правовим інститутом. Так само неточним у даному контексті буде термін «компетентний склад суду» чи «компетентний суддя». У цьому разі це словосполучення означатиме суддів чи суддю, наділених не компетенцією, а компетентністю.

Отже, правом особи на компетентний та справедливий суд є нічим не обмежене її право звернутися до того суду судової системи держави, який наділений відповідною компетенцією щодо розгляду справи, яка підсудна цьому суду. Компетентний суд набуває свого значення лише щодо розгляду та вирішення певної справи чи категорії справ, підсудних цьому судові, тих, на які поширюється юрисдикція даного суду.

Що стосується інституціональної складової права на справедливий суд, як «суд, встановлений законом», то це поняття є широким за своїм змістом і його класична інтерпретація викладена ЄСПЛ у рішенні по справі «Сокурєнко і Стригун проти України» та полягає у такому: «Відповідно до прецедентної практики Суду термін «встановленим законом» у ст. 6 Конвенції спрямований на гарантування того, «що судова гілка влади у демократичному суспільстві не залежить від органів виконавчої влади, але керується законом, що приймається парламентом». У країнах з кодифікованим правом організація судової системи також не може бути віддана на розсуд судових органів, хоча це не означає, що суди не мають певної свободи для тлумачення відповідного національного законодавства. (...) фраза «встановленого законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. Термін «судом, встановленим законом» у п. 1 ст. 6 передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з (...) питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів (...)». Суд повторює, що у деяких випадках він визнавав, що найвищий судовий орган, уповноважений тлумачити закон, міг ухвалювати рішення, яке не було чітко визначено законом. Таке застосування закону, однак, мало винятковий характер, і зазначений суд надав чіткі й вірогідні підстави для такого виняткового відступу від застосування своїх визначених повноважень (рішення у справі «Хуліо Воу Жибєрт та Ель Хогар і ля Мо̀да проти Іспанії»). Проте у даній справі ВСУ не надав жодних аргументів щодо прийняття такої постанови, виходячи за межі своїх повноважень шляхом свідомого порушення ГПК України і ухвалення такого роду рішень, що, як вказувалось Урядом, стало звичайною практикою ВСУ. На думку Суду, перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені у ГПК України, ВСУ не може вважатися «судом, встановленим законом» у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції стосовно оскаржуваного провадження».

Таким чином, зазначена правова позиція дає можливість виділити дві

умови відповідності критерію «суд, встановлений законом»: організаційну – організація судової системи повинна регулюватися законами у їх буквальному значенні та юрисдикційну – суд повинен діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, у межах своєї компетенції. Це, у свою чергу, стає об'єктом дослідження в ЄСПЛ в аспекті порушення права на доступ до суду (як елементу права на справедливий суд).

Проблеми в розмежуванні юрисдикцій виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок чого один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Це породжує негативні наслідки для позивачів, зокрема втрату часу, пропуск строків позовної давності. Крім того, неправильне тлумачення національними судами меж судової юрисдикції, відсутність законодавчо передбаченої можливості передачі справи за належністю до суду іншої юрисдикції призводить до того, що сторонам фактично відмовляють у судовому захисті. Беручи до уваги наведену вище позицію ЄСПЛ, держава повинна забезпечити баланс між такими цінностями, як право на «суд, встановлений законом» (в аспекті належної компетенції) та право на судовий захист, якого особа позбавляється, якщо неможливо чітко визначити потрібну юрисдикцію і суди не мають узгодженої думки з приводу цього. Право на «суд, встановлений законом», як структурний елемент права на справедливий суд, що передбачене ст. 6 Конвенції, є за своїм змістом ємкою засадою, що визначає організацію судової системи держави та містить організаційну і юрисдикційну складові, яка перебуваючи у тісному взаємозв'язку з інститутами процесуального права, визначає перспективу подальшого розвитку вітчизняного процесуального законодавства у напрямі забезпечення дієвих гарантій права кожного на судовий захист.

На реалізацію цих принципів спрямовані і норми КАСУ, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Безумовно, національна концепція адміністративного судового захисту виходить із забезпеченості ним як публічних, так і приватних суб'єктивних прав фізичних осіб, коли допускається їх порушення або обмеження в публічно-правових відносинах суб'єктами владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ). В адміністративному судочинстві захищаються більшість політичних, соціальних прав і свобод громадян України, а також чимале коло економічних, особистих й духовних суб'єктивних правових можливостей людини, визначених нормативно-правовими актами України, реалізація яких відбувається у відносинах з публічною адміністрацією, або які зазнають обмежень (порушень) у роботі останньої чи її посадових чи службових осіб. Це свідчить про те, що адміністративна юстиція виступає в Україні як спеціальний незалежний правовий інститут, покликаний урегулювати, неупереджено розв'язувати спори між державою та громадянським суспільством (його конкретними членами).

Отже, розширення сфери судового втручання і процедури усунення наслідків порушення прав і свобод громадян можна назвати критерієм демократизації суспільства, підтвердженням значимості в ньому загальнолюдських ідеалів, підпорядкування здоровому глузду і моральним цінностям. Основні засади судової влади – самостійність і незалежність її статусу – перетворює судову форму захисту прав людини на найбільш правильне, надійне і зрозуміле її джерело.

Таким чином, запровадження адміністративних судів в Україні значно посилює захист фізичних та юридичних осіб від можливих проявів корупційних діянь, внаслідок яких приймаються такі рішення або скоюються такі діяння посадових і службових осіб, що порушують права і законні інтереси фізичних та юридичних осіб, і є важливою складовою як нормативно-правового, так і інституційного забезпечення боротьби з корупцією в нашій державі.

Крім того, кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Згідно із Законом України «Про виконання та застосування практики Європейського суду з прав людини», при розгляді справ судами України Конвенція та практика ЄСПЛ мають використовуватися як джерела права. Відповідне положення спрямоване на реалізацію вищевказаної конституційної норми та норм Закону України «Про міжнародні договори України».

У ч. 2 ст. 6 КАСУ зазначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Хоч дане формулювання статті не зовсім є коректним, адже, виходячи з буквального тлумачення цієї статті, принцип верховенства права прирівнюється до практики ЄСПЛ за своєю юридичною природою та практичною значущістю. Безумовно, Конституція України є Основним Законом України і практика ЄСПЛ, незважаючи на велике її значення як джерела права в Україні, не може бути прийнятною для застосування на практиці, якщо правові позиції рішень ЄСПЛ суперечать положенням Конституції України. Поряд з цим варто сказати, що норми Конвенції мають узагальнене формулювання, а тому рішення ЄСПЛ конкретизують норми Конвенції, при цьому принципові позиції, викладені в «моделі рішеннях» ЄСПЛ, є вирішальними при застосуванні норм Конвенції.

У постанові Пленуму ВАСУ «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 № 7 зазначено, що в мотивувальній частині рішення, винесеного адміністративним судом, можуть використовуватися посилання на рішення ЄСПЛ. Суди мусять мати на увазі, що саме лише посилання в мотивувальній частині на положення законодавства без належного наведення мотивів застосування певних норм права або незастосування інших норм, на які посилається сторона при обґрунтуванні своїх вимог, не може вважатися належною юридичною кваліфікацією (абз. 7 п. 9). Тобто суди мають обґрунтовувати доцільність посилання на рішення ЄСПЛ у кожній конкретній спра-

ві. З цього випливає необхідність визначення критеріїв доцільності такого посилення, а саме Конвенцію та рішення ЄСПЛ слід застосовувати за наявності таких умов: у разі невідповідності національного законодавства положенням Конвенції та протоколів до неї; за наявності в національному законодавстві правових «прогалин» щодо прав людини та основних свобод, визначених у Конвенції та протоколах до неї; для кращого розуміння тих положень національного законодавства, до яких було внесено зміни або доповнення на підставі рішень ЄСПЛ; для реалізації на практиці таких основних принципів Конвенції, як верховенство права, справедливість, справедливий баланс, справедлива сатисфакція, оскільки в українському законодавстві це досить нові категорії.

Наша держава визнає юрисдикцію ЄСПЛ щодо всіх питань, пов'язаних із тлумаченням і застосуванням Конвенції, що передбачено в Законі 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 липня 1997 р. Необхідно акцентувати увагу на тому, що, відповідно до ст. 9 Основного Закону України, норми цих правових актів є частиною національного законодавства України. А тому адміністративні суди України при розгляді справ у сфері публічно-правових відносин, віднесених до їх компетенції, є насамперед національною частиною конвенційного механізму захисту прав і свобод особи, визначених Конвенцією, оскільки мають безпосередньо гарантувати права та основоположні свободи, передбачені цим міжнародно-правовим документом, в тому числі шляхом «первинного» розгляду скарг приватних осіб на порушення цих прав і свобод, а по-друге, з урахуванням практики ЄСПЛ та виходячи із принципу верховенства права, впроваджувати у судочинство стандарти судового захисту, як справедливі і неупереджені суди, утворені на основі закону (ст. 6 Конвенції), й при захисті прав та свобод людини, визначених законами і підзаконними актами України у різних сферах управління (в першу чергу конституційних, адміністративно-правових, у сфері реалізації місцевого самоврядування тощо).

Водночас слід зауважити, що за конвенційною системою захисту підлягають лише права людини і основоположні свободи, які прямо визначені Конвенцією та протоколами до неї. Законні інтереси особи та права і свободи, не передбачені цим міжнародно-правовим документом та протоколами до нього, у цьому механізмі захищатися не можуть. Тобто за конвенційною системою, в тому числі і на національному рівні адміністративного судочинства, визначено модель індивідуального суб'єктивно-правового захисту, в основі якої знаходяться відповідним чином гарантовані (на міжнародно-правовому рівні) тільки основоположні права і свободи приватних осіб, дотримання та забезпечення реалізації яких становить основний зміст і спрямованість діяльності будь-якої сучасної правової держави, у тому числі й України (ст. 1, 3 Конституції). Тобто ця система є обмеженою у плані допустимості захисту в ній «вторинних» (похідних) прав та законних інтересів особи. Це може здій-

снюватися суто на національному рівні в рамках діючого матеріального і процесуального законодавства і механізму судової влади.

До категорії публічно-правових за їх природою, захист яких первісно має провадитися адміністративними судами України, можна відносити такі конвенційні права людини, які мають переважно характер свобод (потребують утримання від втручання у сферу їх реалізації з боку держави): на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9); на вільне виявлення поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання органів держави (ст. 10); на свободу мирних зборів і свободу об'єднання з іншими особами (ст. 11); заборона дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії та інших ознак (ст. 14; ст. 1 Протоколу № 12); право на освіту (в мережі державних і комунальних навчальних закладів) (ст. 2 Протоколу № 1); право на вільні вибори – брати участь у виборах, що мають призначатися з розумною періодичністю у спосіб таємного голосування в умовах, які мають забезпечувати вільне вираження думки у виборі законодавчого органу (ст. 3 Протоколу № 1); свобода пересування і вільного обрання місця проживання у межах держави (ст. 2 Протоколу № 4).

Крім того, національні адміністративні суди згідно з прецедентною практикою ЄСПЛ повинні виступати як незалежний і безсторонній суд, утворений відповідно до закону, при визначенні державою (зокрема, в особі органів виконавчої влади, які не є суб'єктами кримінальної юрисдикції) й загалом громадянських прав і обов'язків (ч. 1 ст. 6 Конвенції), тобто і у разі обмеження або порушення апаратом публічної влади й приватноправових прав особи (права власності (ст. 1 Протоколу № 1); на повагу приватного і сімейного життя (ст. 8 Конвенції) тощо).

Наразі під час здійснення правосуддя, а також у роботі суб'єктів публічної адміністрації в Україні й досі виявляється чимало проблем, які є наслідком неналежного застосування положень Конвенції, принципів і стандартів, визначених у рішеннях ЄСПЛ. У зв'язку з цим є невисокими поки що показники гарантування, недопущення порушення в їх діяльності основоположних прав фізичних і юридичних осіб, гарантованих Конвенцією. Тому нагальним є кардинальне реформування національної частини механізму захисту конвенційних прав і свобод, оскільки через невирішені зазначені вище проблеми Україна станом на 31 січня 2015 року знаходилася на 1 місці (випередивши Росію та Італію) серед 47 держав-учасниць за кількістю поданих громадянами і організаціями приватного права заяв до ЄСПЛ. Зокрема, на вказаний час на розгляді в ЄСПЛ знаходилося 13 тис. 350 заяв проти України (що становило 19,1 % від загальної кількості). Європейським судом в 2014 р. ухвалено 40 рішень по суті у справах проти нашої держави (з них в 39 рішеннях було встановлено порушення норм Конвенції при вирішенні справ національними судами).

Крім безпосереднього застосування Конвенції та правових позицій ЄСПЛ, як джерела права, судами України під час розгляду та вирішення адміністративних справ, захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у

відносинах із суб'єктами владних повноважень, ще одним аспектом виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань в рамках Ради Європи є й необхідність наступного судового перегляду відповідних рішень національних судів, у разі встановлення порушення у них гарантованих ЄСПЛ прав та основоположних свобод, з метою відновлення останніх. Зокрема, згідно з частинами 1 і 2 ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» з метою забезпечення відновлення порушених прав стягувача (особи, за заявою якої ЄСПЛ постановлено рішення), крім виплати відшкодування, мають вживатися й додаткові заходи індивідуального характеру, в тому числі відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який він мав до порушення Конвенції. Вказане здійснюється, зокрема, і шляхом повторного розгляду справи судом, у тому числі відновлення провадження у справі (п. «а» ч. 3 ст. 10 зазначеного Закону).

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції Закону від 12.02.2015 р. № 192-VIII), судом, який забезпечує досягнення на національному рівні *restitutio in integrum* після прийняття відповідного рішення ЄСПЛ, є ВСУ. Найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції є своєрідним «рубіжним інститутом» остаточної перевірки рішень національних судів на відповідність положенням Конвенції та практики ЄСПЛ.

Відповідно до статей 238–240 КАСУ, які діяли до цих змін, заяви про перегляд рішень адміністративних судів України після визнання ЄСПЛ при судовому вирішенні відповідних справ порушення конвенційних прав або свобод приватних осіб подавалися до ВАСУ, тобто до касаційного суду, який, як правило, і допускав чи не реагував на порушення положень Конвенції при здійсненні судочинства в адміністративних справах на національному рівні. І саме вищий спеціалізований суд вирішував питання допуску такої заяви до провадження у ВСУ, та міг також і відмовити у такому допуску або сам розглядав зазначену заяву, у разі визнання порушення міжнародно-правових зобов'язань України неправильним застосуванням у процесі судочинства норми процесуального права.

Наразі особи, порушення прав або свобод яких констатовано в рішенні ЄСПЛ, отримали право подавати заяви про перегляд відповідних рішень національних судів безпосередньо до найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції в Україні. Тим самим виконано рекомендацію з означених питань, надану Венеціанською комісією і Дирекцією зі співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи в п. 34 висновку від 18.10.2010 № 588/2010 до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції від 07.07.2010).

Джерелом права для національних судів згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» є будь-яка практика ЄСПЛ, а не лише рішення у справах, винесених щодо України. На необхідності застосування в державах-учасницях Конвен-

ції правових позицій ЄСПЛ, визначених при вирішенні справ за заявами, поданими проти інших країн, там, де існують аналогічні принципові проблеми, КМ РЄ наголосив у підпункті «с» пункту 4 Інтерлакенської декларації від 19.02.2010.

З метою поліпшення застосування в діяльності українських судів Конвенції та практики ЄСПЛ практичне значення має рекомендація, наведена в підпункті «с» пункту 1 розділу «Б» «Виконання Конвенції на національному рівні» Декларації про майбутнє Європейського суду з прав людини (м. Ізмір, Туреччина, 26–27 квітня 2011 року), в якій конференція Кабінету Міністрів Ради Європи запропонувала державам-учасникам: «Забезпечити, щоб програми професійного навчання суддів, прокурорів та інших правозастосовців, як і працівників сил безпеки, містили адекватну інформацію стосовно добре розвиненої практики Суду у відповідній професійній сфері діяльності».

Крім того, на увагу заслуговує і пропозиція, яка міститься в підпункті «b» пункту 2 розділу «Виконання» цієї Декларації, а саме про те, що «слід обміркувати доцільність запровадження процедури, котра дозволяла б вищим національним судам звертатися до Європейського суду з прав людини за дорадчою думкою».

У контексті розгляду нашого питання цікавою є думка М. Магрело, який зазначає, що практика ЄСПЛ (case law) разом із тілом Конвенції є «правом Конвенції», гнучким і постійно змінюваним за своєю суттю. Неможливо застосовувати голий текст Конвенції без урахування практики Суду, і навпаки.

Окремо на державу покладено зобов'язання виконання остаточних Рішень ЄСПЛ у справах, в яких держава є стороною (ч. 1 ст. 46 Конвенції): рішення є обов'язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції (при цьому під поняттям «рішення» цей Закон розуміє рішення проти України).

Тобто, говорячи про Конвенцію, йдеться і про рішення Суду, у яких розтлумачено «право Конвенції». З урахуванням норм ст.ст. 32, 47 самої Конвенції, а також ст. 9 Конституції України, ч. 6 ст. 9 КАСУ слід тлумачити так: якщо «правом Конвенції» (будь-яким з Рішень ЄСПЛ) встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила «права Конвенції». Підтвердженням вищевказаного є ст.ст. 26 і 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. як джерела міжнародних зобов'язань України, де закріплено принцип *pacta sunt servanda* (кожен чинний міжнародний договір є обов'язковим для його учасників і мусить добросовісно виконуватися), а також закріплено правило неможливості посилатися на положення внутрішнього права як на виправдання для невиконання договору, яке діє без шкоди для ст. 46 стосовно компетенції укладати міжнародні договори. Відповідні положення з приводу міжнародних зобов'язань держави щодо дотримання юрисдикційних позицій ЄСПЛ на рівні національного права підтверджують обов'язковість для національних судів, зокрема адміністративних, практики ЄСПЛ.

Окремо варто сказати, що кількість поданих до ЄСПЛ заяв щодо пору-

шення громадянських прав Україною в особі уповноважених органів свідчить про наявність проблем на рівні держави як з додержанням прав, гарантованих Конвенцією, так і з їхнім судовим захистом. Зокрема, у Щорічному звіті про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ у 2014 р. серед основних проблем, які призводять до констатації ЄСПЛ порушень Україною положень Конвенції, названо невиконання або тривале виконання рішень національних судів, а також недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд. На жаль, в Україні не виконуються рішення національних судів, та й є проблеми з виконанням рішень ЄСПЛ. Загалом, як свідчить практика ЄСПЛ, часом з обставин справи вбачається, що порушення є результатом недосконалості конкретних законів або відсутності належного законодавства, і в таких випадках на виконання рішення ЄСПЛ держава, звичайно, повинна внести зміни до чинних нормативно-правових актів або прийняти відповідні закони. Однак досить часто такі рішення наша держава не завжди виконує оперативно.

З огляду на викладене можна зробити висновок, що на практиці існують проблеми щодо матеріального забезпечення судів перекладами рішень ЄСПЛ, а також неоднакового застосування судами відповідних рішень, проте, враховуючи необхідність усунення прогалин і колізій у національному законодавстві та підвищення української правозастосовної практики адміністративних судів до європейського рівня, доцільність посилення на рішення ЄСПЛ у судовій практиці не викликає заперечень.

Окремо слід звернути увагу на те, що, відповідно до п. 4 ст. 6 КАСУ, забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, тому проблема застосування національного законодавства та його тлумачення у контексті практики ЄСПЛ стає особливо актуальною. Водночас підписання Україною та подальша ратифікація Протоколу № 16 до Конвенції щодо розширення компетенції ЄСПЛ стосовно надання консультативних висновків з принципів питань, що стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених у Конвенції та протоколах до неї, за зверненням вищих судів зумовлюють потребу в розробленні процедури, схожої на процедуру преюдиціального запиту (*renvoi préjudiciel*), яка існує у праві ЄС і дозволяє національному суду держави ЄС звертатись із запитом до ЄСПЛ про тлумачення європейського права в контексті розгляду тієї чи іншої справи. За своїм змістом Протокол № 16 складається з одинадцяти статей, присвячених порядку і розгляду запитів національних судів про консультативний висновок ЄСПЛ. При поданні на ратифікацію цього Протоколу необхідно враховувати, що, відповідно до ч. 7 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України», його виконання потребує внесення змін та доповнень до чинних законів України з питань організації та здійснення судової процесуальної діяльності. Крім того, необхідно вирішити питання про правове врегулювання механізму звернення до ЄСПЛ у вітчиз-

няному законодавстві, зокрема, про організацію та взаємодію між судовими установами з приводу підготовки відповідного звернення, його перекладу та матеріалів до нього англійською мовою тощо. Вирішення цих питань належить до організації судової діяльності та функціонування судових органів в Україні і може бути врегульовано шляхом внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також внутрішніми інструкціями судових установ. Слід також наголосити, що з набранням чинності Протоколу № 16 за рахунок консультативних висновків ЄСПЛ його прецедентна практика може суттєво розширитися. Останні хоч і не будуть обов'язковими для держав, суди яких зверталися за їх отриманням, однак створюватимуть незаперечні юридичні наслідки та матимуть зобов'язуючу силу для самого ЄСПЛ. Вони стануть частиною його прецедентного права поряд з ухвалами щодо прийнятності (decisions) та рішеннями щодо суті (judgements) заяв: «Тлумачення Конвенції та протоколів до неї, які містяться у таких консультативних висновках, буде аналогічним за своєю дією з правотлумачними положеннями, встановленими ЄСПЛ в його рішеннях і ухвалях». Тому обсяг поняття, позначеного терміном «практика Суду» у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», потребуватиме відповідного коригування, зокрема віднесення до нього також і консультативних висновків ЄСПЛ.

У цілому запровадження Протоколом № 16 до Конвенції нового порядку взаємодії між національними судами та ЄСПЛ має важливе значення для розвитку вітчизняної системи захисту прав, що надасть можливість не допускати порушень положень Конвенції ще при розгляді справ судом. Водночас для ефективного функціонування цього механізму необхідне активне залучення усіх учасників цих відносин до розробки порядку реалізації положень Протоколу № 16 до Конвенції із урахуванням особливостей національної судової системи і чинного процесуального законодавства.

Адміністративне судочинство спрямоване на захист прав особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. За своїм статусом учасники таких правовідносин перебувають у нерівних умовах, тому адміністративний суд має вжити усіх передбачених законом заходів, щоб захистити порушені суб'єктами владних повноважень права особи, в тому числі збирати докази з власної ініціативи, виходити за межі вимог сторін тією мірою, наскільки це необхідно для повного захисту прав особи.

До європейських стандартів справедливого та незалежного суду, що підлягають застосуванню в адміністративному судочинстві, слід віднести: право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; право на доступ до суду; право на справедливий судовий процес, яке містить у собі дві групи гарантій: інституційні (розгляд адміністративної справи судом, створеним на підставі закону; незалежність, неупередженість і компетентність суду) та процесуальні (справедливість і публіч-

ність розгляду справи; її розгляд упродовж розумного строку; процесуальна рівноправність сторін); обов'язкова сила рішень та їх виконання.

Таким чином, європейські стандарти справедливого та незалежного суду становлять собою систему закріплених у законодавстві ЄС правових норм, що встановлюють права особи в адміністративному судочинстві та гарантують їх реалізацію, а також сформованих на їх основі правових звичаїв. Ст. 6 Конвенції підлягає розширеному тлумаченню, з урахуванням, зокрема, прецедентної практики ЄСПЛ, у зв'язку з цим європейські стандарти адміністративного судочинства не можуть зводитися виключно до положень ст. 6 Конвенції, оскільки це призводить до істотного звуження їх системи. Крім того, обґрунтованим є їх застосування в адміністративному судочинстві України, оскільки ці стандарти визначають: можливість доступу до суду кожної особи в разі виникнення конфлікту з адміністративних правовідносин; незалежність судової системи та самостійність адміністративного правосуддя; наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство; незалежність і неупередженість суду, створеного на підставі закону; ефективне відправлення правосуддя; наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових конфліктів; дотримання судовими інстанціями при розгляді справ балансу між законними інтересами усіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну і дієву роботу державної адміністрації; право на відкритий судовий розгляд; ефективність судового контролю за актами, діями чи бездіяльністю адміністрації; забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їх справі, можливість ознайомитися із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, яке містить не тільки певні усталені формули у вигляді публікації чи в електронній формі; дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено конфлікт, це рішення не може піддаватися сумніву); ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади; розумні строки.

2.2. Сутність та зміст юрисдикції адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ

Основною функцією адміністративних судів 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, у тому числі адміністративних судів України в адміністративних справах, спрямованих на вдосконалення відповідного законодавства та підвищення рівня правосуддя в адміністративних справах, а також на захист прав, свобод

та інтересів фізичних і 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.

Статтею 124 Конституції України встановлено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Однак Основний Закон та процесуальні закони, на жаль, не дають можливості з'ясувати зміст категорії «юрисдикція».

Наукові та навчальні видання активно використовують цей термін, хоча й не завжди належним чином розкривають його зміст. Що стосується наукової літератури, то в ній поняття «юрисдикція» належить до числа дискусійних. З огляду на сказане, вважаємо, що правильне визначення цього поняття має істотне значення як для науки адміністративного процесуального права, так і для інших галузевих правових наук, а також для практики застосування правових норм.

Якщо звернутися до тлумачення терміна «юрисдикція», то побачимо, що він походить від латинського «iurisdictio», яке складається з двох слів – «iūs» та «dicere», що означає «говорити право», «право мовлення». Цим словом позначались у різні періоди Риму сукупність прав домовласника над членами сім'ї, розпорядча і судова влада, управління магістратів, підсудність (територіальну, персональну та ін.). Незважаючи на таку його тривалу історію і статус фундаментальної правової категорії, яка вживається у таких міжнародних документах як Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та ін., наразі немає єдиного підходу до його визначення.

Під цим терміном розуміють: 1) встановлену законом (чи іншим нормативним актом) сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; 2) коло повноважень суду чи адміністративного органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з вирішення спорів та застосування передбачених законом санкцій.

У тлумачному словнику В. Даля термін «юрисдикція» визначено як підсудність справ суду та розкрито зміст цього поняття – «підлягання, підпорядкування певній судовій владі у випадку віддання до суду». Сучасні тлумачні словники, виходячи з буквального перекладу цього терміна з латини, визначають його через компетенцію не лише судових, а й інших державних органів. У Великому юридичному словнику категорію «юрисдикція» розкрито як встановлену законом (або іншим нормативним актом) сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи або іншого суб'єкта права з точки зору

їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників.

У сучасній літературі юрисдикцію розглядають як судочинство, підсудність, підвідомчість справ суду, як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення та застосовувати юридичні санкції, як компетенцію судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ і коло питань, що належать до ведення держави або державної установи, як діяльність компетентних органів, які уповноважені на розгляд юридичних справ і виконання по них юридично обов'язкових рішень. Варто зазначити, що саме це розуміння терміна «юрисдикція» застосовано при формулюванні конституційних положень, що закладають основу для структурування судової системи та розмежування компетенції органів, що до неї входять, а саме статті 124, 125, 147 Конституції України.

Категорія «юрисдикція» в юридичній енциклопедії визначена як сукупність правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення. Юрисдикція визначається залежно від виду і характеру справ, що вирішуються.

Беручи до уваги той факт, що поняття «юрисдикція» використовується в міжнародному, конституційному, адміністративному, цивільному процесуальному праві, можна сказати, що воно є міжгалузевим. У різних галузях права воно має власну генезу практичного застосування, вживання і теоретичного дослідження. Потрібно також зазначити стале вживання його у міжнародному й адміністративному праві, у яких, відповідно, існують поряд з ним поняття «юрисдикційне поле» і «адміністративно-юрисдикційний процес». У цивільному, господарському процесі категорію «юрисдикція» переважно пов'язують із підвідомчістю або підсудністю. Останнє з цих понять в аналогічному розумінні вживається в галузі кримінального судочинства.

Аналіз юридичної літератури свідчить про те, що термін «юрисдикція» розглядається науковцями у широкому і вузькому значенні. У широкому розумінні він вживається як поняття, рівнозначне компетенції, обсягу повноважень будь-якого органу, а інколи під ним розуміють власне систему відповідних органів. У вузькому розумінні під цим поняттям розуміють правомочність творити суд, вирішувати правові питання; коло повноважень судового чи адміністративного органу щодо правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з вирішення спорів і застосування передбачених законом санкцій; сукупність правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати правові дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Як бачимо, юрисдикція означає правомочність щодо вирішення правового спору.

Необхідно зауважити, що наразі наука адміністративного процесуального права не виробила єдиного розуміння поняття «юрисдикція». Залежно від позиції, якої додержується конкретний вчений, по-різному визначаються

склад органів, які є юрисдикційними, співвідношення поняття «юрисдикція» та суміжних правових категорій, таких як «компетенція», «підвідомчість» та «підсудність».

Аналізуючи різні наукові позиції щодо визначення юрисдикції, окремі автори дійшли висновку, що це або сукупність повноважень державних органів на здійснення певного роду діяльності, або сама ця діяльність, яку пропонують, незважаючи на тавтологію, так і називати – юрисдикційна діяльність.

Розмежування компетенції між органами держави називається підвідомчістю. Компетенція суду у здійсненні правосуддя з розгляду і вирішення певної категорії питань називається судовою юрисдикцією, або підвідомчістю судових органів.

У зв'язку з цим найбільш обґрунтованим виявляється підхід, за яким родове поняття «компетенція» для судових установ краще визначати за допомогою поняття «юрисдикція» як традиційного і більш точного для відбиття суті головних цілей правосуддя. І дійсно, судова влада в Україні здійснюється шляхом конституційного, адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства на основі процесуальних норм. «Підвідомчість» і «підсудність» є лише видовими щодо поняття «юрисдикція», яке посідає вищий за їхній щабель у понятійному апараті юриспруденції.

Безумовно, судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція», під якою розуміють сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи.

Компетенція судів загальної юрисдикції передбачена Конституцією України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», процесуальними кодексами тощо. Так, функціональна компетенція місцевих судів визначена ч. 1 ст. 22 «Повноваження місцевого суду» названого закону, де зазначається, що місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, які процесуальний закон вважає належними до його підсудності. А частинами 2–4 цієї статті визначено предметні повноваження місцевих судів. Наприклад, місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом. Аналіз положень ст. 27 та 32 вказаного закону дає підстави зробити висновок, що, на відміну від місцевих судів, апеляційні та вищі спеціалізовані суди, окрім розгляду справ відповідної інстанції, наділені повноваженнями, безпосередньо не пов'язаними з розглядом та вирішенням юридичних справ. Зокрема, ці суди аналізують судову статистику, вивчають та узагальнюють судову практику, надають нижчестоящим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства, здійснюють інші

повноваження, визначені законом.

Отже, під судовою юрисдикцією слід розуміти предметну компетенцію судів щодо розгляду та вирішення юридичних справ, що підтверджується нормами чинного законодавства та роз'ясненнями Конституційного Суду України, зокрема в рішеннях Конституційного Суду України від 25.12.1997 № 9-зп, від 07.05.2002 № 8-рп/2002, зазначено, що юрисдикція судів – це їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання.

Юридична наука та практика, зважаючи на існування інших юрисдикційних органів, має вирішити проблему розмежування юрисдикції цих органів та судів шляхом визначення кола тих правових питань, на які поширюється юрисдикція всіх зазначених органів.

З приводу ознак цього інституту, то на сьогодні в юридичній літературі панує єдина думка стосовно притаманних для адміністративної юрисдикції ознак: наявність правового спору як необхідної умови провадження справи; уповноваженими на розгляд справ у рамках адміністративної юрисдикції є суд та державні органи; наявність процесуальної форми; іншими словами, порядок розгляду спору підлягає докладній регламентації; змагальність процесу, що свідчить про активність дій сторін спору; кожна зі сторін має повноваження, які, у свою чергу, забезпечують захист законних прав та інтересів особи; юрисдикційний акт приймається за результатами розгляду спору та містить вирішення справи по суті, у тому числі передбачає санкції, що підлягають застосуванню до винної особи. Провадження в адміністративній справі підлягає завершенню у разі його виконання. Відповідно до КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (ст. 298 КУпАП).

З огляду на викладене, судова юрисдикція – сфера компетенції судових органів, що зумовлює зміст їх діяльності. Види судової юрисдикції: конституційна, цивільна, господарська, адміністративна, кримінальна.

Під юрисдикцією адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ як основного інституту захисту й охорони прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин слід розуміти врегульовану законом діяльність судів (суддів) із розгляду та вирішення публічно-правових спорів шляхом перевірки та надання оцінки діям, рішенням та/або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень та повноважень, переданих шляхом укладання договору на предмет їх відповідності чинному законодавству України.

Відповідно до ст. 19 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

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

спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внут-

рішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

Адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду.

Як бачимо, у ст. 19 КАСУ законодавець застосував абстрактний спосіб викладення адміністративно-правових норм, що стосуються юрисдикції адміністративних судів. Визначений перелік публічно-правових спорів залишається відкритим, оскільки він сформований, виходячи зі специфіки функцій та компетенції суб'єктів владних повноважень. Водночас трансформація праворозуміння суті й змісту діяльності суб'єктів владних повноважень з імперативної на обслуговуючу суспільні потреби обумовлює викладення цієї статті у новій редакції, що встановлюватиме перелік категорій публічно-правових спорів, виходячи не зі специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень, а з конкретних порушень прав, свобод законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правових відносинах. За такого підходу право на звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду набуває декларативного характеру і втрачає актуальність, залишаючи при цьому право на звернення фізичної та юридичної особи в разі порушення їх прав внаслідок прийняття владного рішення суб'єктом владних повноважень.

Питання для самоконтролю

1. Виокремить, які існують європейські стандарти справедливого і незалежного суду.
2. Визначте, які європейські стандарти справедливого і незалежного суду застосовуються в адміністративному судочинстві.
3. Дайте визначення юрисдикції адміністративних судів України.
4. Як співвідноситься поняття юрисдикції та компетенції адміністративних судів України?
5. Які існують сучасні форми адміністративного судочинства?
6. Здійсніть порівняльну характеристику форм адміністративного судочинства за новою редакцією КАСУ з 15 грудня 2017 року та за нормами попередньої редакції КАСУ.

Список використаних джерел

1. Конституція України. *Офіційний вісник України*. 2010. 1 жовт. № 72/1. Спец. вип. Ст. 2598.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ: Книги для бізнесу, 2007. Т. 1. 552 с.
3. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.
4. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10. URL: <http://www.vasu.gov.ua/ua/generaliza>

tion_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1457&fp=21.

5. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду від 26 травня 2010 р. № 753/11/13-10. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v753_760-10.

6. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

7. Рішення Європейського суду з прав людини від 16 квітня 2009 р. у справі «Биков проти України» № 26675/07. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_473.

8. Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 р. у справі «Салов проти України» № 65518/01. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_428/conv/page2.

9. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві: монографія / С. В. Ківалов, С. В. Білуга, А. О. Неугодніков. Одеса: Фенікс, 2012. 201 с.

10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

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

12. Підсудність в адміністративному судочинстві: методичні рекомендації / В. К. Колпаков, А. П. Огородник, Р. В. Ватаманюк, В. В. Гордєєв. Чернівці: Золоті литаври, 2011. 128 с.

13. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

14. Авер'янов В. Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 5–10.

15. Кафарський В. В. Підвідомчість справ адміністративним судам України. *Судова апеляція*. 2007. № 3 (8). С. 110–118.

16. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

17. Константи́й О. В. Судовий захист прав і свобод приватних осіб у публічно-правовій сфері: міжнародний і національний рівень адміністративного судочинства. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 196–203.

18. Потапенко С. В. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації. *Форум права*. 2010. № 2. С. 403–408. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-207_journals/FP/2010-2/10pcvpik.pdf.

19. Івасин О. Р. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: ДНДІ МВС України, 2015. 20 с.

20. Гончарук С. Т., Белкін Л. П. Трансформація принципів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2014. № 1 (30). С. 62–67.

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

22. Бєвзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Адміністративне право і процес*. № 2 (4). 2013. С. 180–195.

23. Куйбіда Р. О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. *Юридичний вісник України*. 2007. № 25. С. 6–7.

24. Павлова Л. В. Поняття, зміст та значення підвідомчості справ в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2011. № 4. С. 534–539. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

25. Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 5–21.

Розділ 3

ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ З РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

3.1. *Поняття, критерії та види юрисдикції адміністративних судів.*

3.2. *Види підсудності адміністративних справ адміністративним судам.*

3.3. *Процесуальний порядок та підстави передачі адміністративної справи з одного суду до іншого.*

3.1. Поняття, критерії та види юрисдикції адміністративних судів

У ст. 19 Глави 2 «Адміністративна юрисдикція» КАСУ закріплено зміст підсудності адміністративних справ адміністративним судам.

При цьому потрібно виходити з положень статті 4 КАСУ, відповідно до яких: «адміністративною справою» є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, а «публічно-правовий спір» – це спір, у якому:

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

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

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

Основні положення підсудності адміністративних справ адміністративним судам закріплено ст. 124 Конституції України, у якій визначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Поняття підсудності адміністративних справ адміністративним судам слід розглядати за допомогою **трьох найважливіших ознак**.

Це зокрема: 1) наявність спеціальних предметів відання; 2) визначення владних повноважень і меж їх застосування; 3) обов'язки органу⁵⁰.

Поняття підсудності є по своїй суті підвидом (різновидом) більш ши-

⁵⁰ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва., 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 199.

рокого поняття «компетенція органу державної влади», яка включає: а) коло питань, з яких він володіє певними знаннями, і б) коло повноважень (прав та обов'язків відати чим-небудь)⁵¹; у сучасному українському адміністративному праві компетенція (від лат. *competentis* “належний, здатний”) визначена як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативними актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності⁵².

В адміністративному праві компетенція розуміється як інститут публічного права, який становить комплексну нормативно оформлену характеристику повноважень державного чи громадського органу, організації, посадової особи, іншого службовця у певній сфері державного чи громадського управління⁵³; це також сукупність обов'язків і прав державного органу або посадової особи, які визначають межі його повноважень і правомочностей у процесі здійснення своїх функцій⁵⁴.

Таким чином, підсудність адміністративних справ адміністративним судам (*компетенцію адміністративних судів*) слід розглядати як 1) визначене процесуальним законом коло питань, що підлягають вирішенню, та 2) закріпленій обсяг відповідних повноважень. Інакше кажучи, у ст. 19 КАС України визначено адміністративні справи, підвідомчі адміністративним судам.

Таким чином, компетенція судів визначається колом питань, які вони мають право та зобов'язані вирішувати. Частиною судової компетенції є судова підвідомчість (підсудність)⁵⁵.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення⁵⁶.

Закони України можуть передбачати вирішення певних категорій публічно-правових спорів у порядку іншого судочинства (наприклад, ст. 60 Закону України “Про захист економічної конкуренції” від 11 січня 2001 року⁵⁷ встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рі-

⁵¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва, 1972. С. 11.

⁵² Административное право Украины: учебник для студ. вузов юрид. спец. / Ю.П. Битяк (ред.). 2-е изд., перераб. и доп. Харьков, 2003. С. 64.

⁵³ Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2001. С. 169.

⁵⁴ Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): словарь-справочник / под общей ред. док. пед. наук, проф. И.Г. Безуглова. Москва., 1999. С. 88.

⁵⁵ Тertyшников В.И. Гражданский процесс: курс лекций. Харьков, 2001. С. 84.

⁵⁶ Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року. 2006. № 2.

⁵⁷ Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.

шення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення).

Необхідно звернути увагу, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Верховному Суду, який відповідно до положень ч. 2 ст. 125 Конституції України, є найвищим судом у системі судоустрою України.

Отже, **підсудність адміністративних справ** – правова категорія, яка відмежовує публічно-правові спори, що мають розглядатись і вирішуватись адміністративними судами, від спорів, які віднесені до компетенції інших судових органів.

Саме у такому розмежуванні і полягає практичне значення інституту підсудності адміністративних справ у адміністративному процесі. За допомогою категорії “підсудність” забезпечується нормальна діяльність та належне правосуддя не лише адміністративних судів, але й організується стабільне функціонування національної судової системи у цілому. Підвідомчість означає, які судові органи мають розглядати та вирішувати ті чи інші правові спори чи конфлікти.

Також практичне значення підвідомчості безпосередньо пов’язане із процесуально-правовими наслідками недотримання правил про підвідомчість справ адміністративному суду. Тобто якщо справа не підвідомча адміністративному суду, суддя на стадії подання позову та порушення адміністративної справи може відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі (ч. 1 ст. 170 КАСУ). У випадку, коли непідвідомчість справи адміністративному суду виявляється на стадії судового розгляду, адміністративний суд закриває провадження у справі (ч. 1 ст. 238 КАСУ)⁵⁸.

Як було визначено на початку даного підрозділу, підсудність адміністративних судів отримала своє законодавче закріплення. Отже, розглянемо критерії, що дозволяють віднести той чи інший публічно-правовий спір до підсудності таких судів.

Зазвичай у процесуально-правовій літературі⁵⁹ виділяють **три загальних критерії** підсудності справ (правових спорів) суду: 1) наявність і 2) характер спору про право; 3) особливий суб’єктний склад спору.

Наявність і характер спору про право. Зміст ч. 1 ст. 4 та ч. 1 ст. 19 КАС України свідчить, що адміністративним судам підвідомчі справи, які обов’язково є, по-перше, спірними та, по-друге, адміністративно-правового характеру.

Справи, підвідомчі адміністративним судам, у КАС України отримали

⁵⁸ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитоновой; Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. Харків, 2005. С. 75.

⁵⁹ Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ, 2005. С. 192; Тертышников В.И. Гражданский процесс: курс лекций. Харьков, 2001. С. 84–86.

назву **адміністративні справи**, які, відповідно до ст. 4 цього Кодексу, представляють собою переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір.

Із викладеного можемо зробити висновок, що безспірні публічно-правові справи (у яких відсутній конфлікт інтересів) адміністративним судам не підвідомчі і мають розглядатись у позасудовому порядку. Також адміністративним судам не підвідомчі справи, які виникають не із публічно-правових відносин (наприклад, приватно-правових, трудових відносин).

Тому обов'язковим критерієм віднесення справи до підсудності адміністративних судів має бути її адміністративно-правовий (публічно-правовий) характер.

В КАСУ виокремлено різні види підсудності адміністративних справ адміністративним судам:

- предметна юрисдикція (загальна підсудність) адміністративних справ;
- інстанційна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ;
- територіальна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ;
- виключна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ;

Предметна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ визначена статтею 19 КАСУ і передбачає всі категорії (види) адміністративних справ, які розглядаються адміністративними судами у публічно-правових спорах, зокрема:

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

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

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

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

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

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

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

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

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-

соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

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

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

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

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

Таким чином, даною нормою визначено вичерпну категорію справ, підсудних адміністративним судам.

Оскільки існує значний масив публічно-правових відносин 1) урегульованих нормами не адміністративного права (наприклад, нормами конституційного права, кримінального права) та правовідносин, хоча й урегульованих адміністративно-правовими нормами, але 2) віднесених законом до компетенції інших державних органів, то відповідно у ч. 2 ст. 19 КАС України закріплено вичерпний перелік публічно-правових справ, на які компетенція адміністративних судів не поширюється.

Так, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;
3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

1. Публічно-правові справи, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України.

При визначенні меж підвідомчості публічно-правових спорів адміністративним судам і Конституційному Суду України, слід зазначити, що Пленум Верховного Суду України у постанові "Про застосування Конституції

України при здійсненні правосуддя” № 9 від 1 листопада 1996 року⁶⁰ зазначив, що суди загальної юрисдикції не мають права, застосовуючи Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закони чи правові акти, перераховані у ст. 150 Конституції, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду. Однак будь-який суд загальної юрисдикції має право на підставі ст. 144 Конституції України визнати неконституційними чи такими, що суперечать законам України, рішення органів місцевого самоврядування, а також – на підставі ст. 124 Конституції України – акти органів державної виконавчої влади – міністерств, інших центральних органів, місцевих державних адміністрацій тощо⁶¹.

2. Публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства.

З огляду на ряд особливостей правовідносин, які урегульовані кримінально-процесуальним законодавством, а саме: а) зміст, б) особливості, в) учасники, такі публічно-правові відносини розглядатимуться та вирішуватимуться виключно у порядку кримінального судочинства.

3. Публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень.

Такі справи, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року⁶², переважно розглядаються уповноваженими органами (посадовими особами), а саме: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ (поліцією), органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом України про адміністративні правопорушення.

4. Публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об’єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Так, наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року⁶³, виключно на пленарних засіданнях міських (міст, де утворені органи внутрішніх справ) рад, крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання: 1) утворення, реорганізації або ліквідації за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі мі-

⁶⁰ *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2000. № 4.

⁶¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові; Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. Харків, 2005. С. 76.

⁶² *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

⁶³ *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

сцевої міліції; 2) погодження призначення на посади і звільнення з посад керівника місцевої міліції, начальників структурних підрозділів та дільничних інспекторів цієї міліції, пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності.

Примітка: Адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду.

Особливий суб'єктний склад спору. На розгляд адміністративного суду передається не будь-який публічно-правовий спір, а лише такий, у якому хоча б однією із сторін є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Отже, підвідомчість конкретної справи адміністративному суду обумовлюється участю у ній суб'єктів владних повноважень, які виконують покладені на них чинним законодавством завдання та функції держави. Чітке відмежування осіб, які належать до суб'єктів владних повноважень, від суб'єктів, які такими повноваженнями не наділені, має принципове значення для правильного визначення справ, підвідомчих адміністративним судам.

Наведемо коротку характеристику суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені у адміністративному суді.

Поняття суб'єктів владних повноважень нерозривно пов'язане із державною владою, яка здійснюється в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України), але всі гілки влади виконують тією чи іншою мірою управлінські функції (функції внутрішньоорганізаційного управління). Це стосується також Президента України та його Секретаріату, який у широкому розумінні слова також виконує управлінську діяльність⁶⁴.

Важливою є управлінська діяльність органів місцевого самоврядування, котрі, хоч і не є державними органами, але їх вплив на управлінську діяльність значний, тим більше, що ряд повноважень державних органів (органів виконавчої влади) може бути їм делеговано згідно з Конституцією України, Законами України “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації”⁶⁵.

Для нормального та ефективного функціонування будь-якої організації необхідний свій апарат (персонал), який складається із спеціально підготовлених службовців. Державні службовці, як відомо, виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурс-

⁶⁴ Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків, 2005. С. 65.

⁶⁵ Там само. С. 69–70.

ного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правове положення. Від посади залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює⁶⁶.

Крім державних службовців, залежно від виду організації, виділяють службовців органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, політичних партій і рухів, недержавних (виробничих і невиробничих організацій), релігійних, міжнародних та інших організацій. Всі вони зайняті суспільно корисною працею. Суспільно корисною працею зайняті також працівники, що забезпечують виховні і освітянські функції, здійснюють правоохоронну діяльність, надають послуги, створюють матеріальні цінності та ін. Вони також є службовцями, але не представляють інтереси держави чи її органів. Близькою за змістом до державної є служба в органах місцевого самоврядування, оскільки це органи публічної (місцевої) влади, а її службовці є представниками цих органів, виконують публічні повноваження, а в деяких випадках – повноваження, делеговані їм органами місцевої державної влади. Від державних службовців, таким чином, всі інші службовці відрізняються тим, що не наділені державно-владними, публічними повноваженнями, не служать державі, а служать місцевій громаді, конкретній організації, об'єднанню громадян, партії та ін⁶⁷.

Таким чином, **підвідомчість справ адміністративної юрисдикції (підсудність)** – інститут адміністративного процесуального права, який забезпечує розгляд та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, віднесених процесуальним законом виключно до їх компетенції, відмежовуючи публічно-правові спори, які належать до компетенції інших судових чи державних органів.

Закріплений ч. 1 ст. 19 КАС України у імперативній формі перелік адміністративних справ, віднесених до компетенції адміністративних судів, є вичерпним і доповненню не підлягає. Тобто таким чином законодавець виключає будь-які можливі варіанти розгляду та вирішення вказаних публічно-правових спорів іншими судами чи юрисдикційними органами. Отже, компетентним здійснювати правосуддя щодо публічно-правових спорів, закріплених ч. 1 ст. 19 КАС України, є лише адміністративний суд.

Класифікуючи підвідомчість адміністративним судам публічно-правових спорів, можна зробити висновок, що вона існує лише одного виду – це **виключна підвідомчість**.

⁶⁶ Там само. С. 110, 113.

⁶⁷ Там само. С. 113–114.

3.2. Види підсудності адміністративних справ адміністративним судам

Як було зазначено в попередньому підрозділі, в КАСУ виокремлено різні види підсудності адміністративних справ адміністративним судам:

- предметна юрисдикція (загальна підсудність) адміністративних справ;
- інстанційна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ;
- територіальна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ;
- виключна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ.

Предметна підсудність адміністративних справ

Відповідно до окремих положень КАС України (ст.ст. 20 – 27), адміністративними судами першої інстанції в Україні є:

- місцеві загальні суди як адміністративні суди;
- окружні адміністративні суди;
- Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

Тому предметна підсудність *забезпечує відповідний розподіл* адміністративних справ між цими трьома ланками судової системи, як між судами виключно першої інстанції, тобто між місцевими загальними судами, окружними адміністративними судами чи Вищим адміністративним судом України.

Необхідність закріплення такого виду підсудності адміністративних справ у КАС України обумовлено тим, що, по-перше, частково адміністративне правосуддя здійснюється також загальними місцевими судами, та, по-друге, до компетенції Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду віднесено адміністративні справи, які мають вирішуватись ним як судом першої інстанції.

Нижче розглянемо підсудність кожного з цих судів.

Виходячи із положень ч.ч. 1 – 2 ст. 20 КАС України, можна говорити про існування в Україні дворівневої системи місцевих адміністративних судів, яка представлена: 1) місцевими загальними судами, які за своїми функціями віднесені до адміністративних судів (тобто поряд з розглядом інших категорій, розглядають адміністративні справи) та 2) окружними (місцевими) адміністративними судами.

Дворівнева система місцевих адміністративних судів (до складу якої входять одночасно і місцеві загальні суди, і місцеві окружні адміністративні суди) дає можливість одночасно забезпечити доступність правосуддя для людини і незалежність суддів від стороннього втручання, особливо від органів виконавчої влади⁶⁸.

В той же час слід зазначити, що з прийняттям та набуттям чинності нової редакції КАСУ з 15 грудня 2017 року повноваження місцевих судів як адміністративних судів значно звузились, натомість були розширені повно-

⁶⁸ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. Київ, 2006. С. 264.

важення окружних адміністративних судів як спеціалізованих судів, що свідчить про черговий поступ до становлення спеціалізації судової системи України.

Так, відповідно до ч. 1 с. 20 КАСУ, місцевим судам як адміністративним судам підсудні такі категорії адміністративних справ:

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

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

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

- уточнення списку виборців;

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

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

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

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1 – 3 частини першої цієї статті;

5) адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону Украї-

ни "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 років".

Забігаючи наперед слід констатувати, що це справи незначної складності, які, як правило, розглядаються в межах одного судового засідання, або в письмовому провадженні в найбільш короткі терміни, як правило, від 2 годин до 30 діб.

У свою чергу, ч. 2 ст. 20 КАСУ визначено, що *окружним адміністративним судам* підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою цієї статті. Тобто застосовано спосіб виключення, за яким якщо справа не підсудна місцевому суду, то вона розглядається *окружним адміністративним судом*, юрисдикція якого поширюється на «округ» (на сьогодні це область, хоча не виключено, що в перспективі в одній великій області може діяти два окружні адміністративні суди). Наприклад, у межах Київського адміністративного округу діють Київський окружний адміністративний суд і Окружний адміністративний суд міста Києва.

Інстанційна юрисдикція (підсудність) адміністративних справ

Інстанційну юрисдикцію (підсудність) адміністративних справ можна вважати підвидом предметної підсудності адміністративних справ, яка викликана наділенням виключною компетенцією адміністративних судів різних інстанцій щодо розгляду конкретно визначеної категорії адміністративних справ, викликаних їх складністю та необхідністю диференційованого підходу до їх вирішення.

Таким чином, закон розподіляє компетенцію щодо розгляду тої чи іншої категорії адміністративної справи між тричленною системою адміністративних судів: окружними, апеляційними судами та Касаційним адміністративним судом як судами першої інстанції.

Так, відповідно до ст. 21 КАСУ, адміністративні суди як суди першої інстанції розглядають такі категорії справ:

Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених частинами другою – четвертою цієї статті.

Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукра-

їнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Також інстанційна підсудність адміністративних справ закріплена в статтях 23, 24 КАСУ і визначає інстанційну компетенцію судової ланки адміністративних судів таким чином:

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.

Примітка: У випадках, визначених цим Кодексом, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду.

У випадках, визначених цим Кодексом, Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Примітка: Ч. 2 ст. 13 КАСУ передбачає, що касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку не допускається

Територіальна підсудність адміністративних справ

У ст. 125 Конституції України закріплено, що система судів загальної юрисдикції в Україні організована, зокрема, за принципом територіальності. Тобто у кожній адміністративно-територіальній одиниці України (Автономна Республіка Крим, область, район, місто, район у містах) функціонує той чи інший суд загальної юрисдикції.

Відповідь на питання до якого саме із цих судів, утворених в адміністративно-територіальних одиницях України, необхідно звертатися за захистом, дає територіальна підсудність. Даний вид підсудності вказує на конкретний адміністративний суд однієї судової інстанції системи адміністративних судів.

Територіальна підсудність розмежовує повноваження по розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх компетенція. Вона персоніфікує адміністративні суди по розгляду справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу по першій інстанції⁶⁹.

Загальне правило територіальної підсудності адміністративних справ закріплено ч. 1 ст. 23 КАС України, відповідно до якої адміністративні

⁶⁹ Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків, 2003. С. 234.

справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом. Таке правило територіальної підсудності запроваджено з метою захисту матеріальних інтересів відповідача та попередження недобросовісного використання права на звернення до адміністративного суду.

Так, по-перше, беручи участь у судовому засіданні адміністративного суду за місцем свого знаходження, відповідач, відповідно, не несе витрат, пов'язаних із проїздом до цього суду та проживанням у іншій місцевості.

По-друге, якщо суд визнає, що на відповідачеві, на якого вказує позивач, не лежить обов'язок відповідати за заявленим адміністративним позовом, то, відповідно, також немає потреби компенсувати такому відповідачеві витрати, пов'язані із проїздом до місця розгляду та вирішення публічно-правового спору.

Крім того, обрання цього правила обумовлене тим, що рішення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникали б ситуації, коли правомірність такого рішення було б піддано перевірці паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок, можливі різні результати перевірки. З метою, щоб не виникало подібних ситуацій, і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача. Таке правило встановлено і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень⁷⁰.

Якщо ж позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються інтересів лише одного позивача, то заяву належить подавати за місцем знаходження позивача⁷¹.

Тому адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача (ч. 2 ст. 23 КАС України).

Примітка: Відповідно до ч. 2 ст. 23 КАСУ, якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнахо-

⁷⁰ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. Київ, 2006. С. 267.

⁷¹ Там само. С. 267.

дженням відповідача.

У ч. 2 ст. 23 КАСУ законодавець чітко вказав, що перевага вибору суду залишається за позивачем, закріпивши норму, відповідно до якої у разі невідзначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача, чим віддав справедливу перевагу вибору місця розгляду справи позивачу, що цілком відповідає меті та принципам адміністративного судочинства.

Статтею 24 КАСУ закріплено **виключну територіальну підсудність**, за правилами якої окремі категорії адміністративних справ, у силу їх державного, суспільного чи міжнародного значення віднесені до компетенції окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюються на місто Київ.

Відповідно до Указу Президента України “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” від 16 листопада 2004 року⁷², окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюються на місто Київ, є Окружний адміністративний суд міста Києва.

Такому суду підсудні виключно такі адміністративні справи:

- 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, визначених цим Кодексом;

- адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб’єктам господарювання;

- адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб’єктам господарювання;

- адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа;

- адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

Аналіз особливої частини КАСУ дає можливість віднести до виключної підсудності окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, справ щодо оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб (п. 7 ст. 277 КАСУ).

Як зазначено у ч. 3 ст. 27 КАСУ – «підсудність окремих категорій адміністративних справ визначається цим Кодексом», що вказує на те, що специфіка інстанційності розгляду окремих категорій адміністративних справ

⁷² Урядовий кур’єр. 2004. № 224.

може встановлюватись і іншими статтями КАСУ.

Так, аналіз особливої частини КАСУ дає можливість віднести до виключної підсудності:

- окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, справ щодо оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб (п. 7 ст. 277 КАСУ);

- апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, справ щодо оскарження рішення, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії, її члена (крім встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), прийняті у межах виборчого процесу (ч. 3 ст. 273 КАСУ);

- Верховного Суду справ щодо оскарження рішення, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму.

Варто зазначити, що для територіальної підсудності притаманний елемент альтернативи. Зокрема, у разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 2 ст. 25 КАС України).

Слід зауважити, що нова діюча редакція КАСУ передбачає ще декілька правил виключної підсудності.

Зокрема, ст. 28 КАСУ визначено, що:

- підсудність справи, у якій однією із сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін;

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

У якості висновку зазначимо, що в *основу територіальної підсудності адміністративних справ* покладено такі критерії:

1) адміністративно-територіальний устрій України, закріплений Конституцією України;

2) місцезнаходженням відповідача;

3) місцезнаходження позивача;

4) державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ;

5) специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт.

Підсудність кількох пов'язаних між собою вимог є останнім видом підсудності адміністративних справ, закріпленим ст. 21 КАС України.

Критерієм, який впливає на виникнення такого виду підсудності, визначає конкретний адміністративний суд, що розглядатиме та вирішуватиме публічно-правовий спір, є наявність двох і більше взаємопов'язаних (взаємообумовлених) вимог, заявлених позивачем в одній позовній заяві.

Підсудність за зв'язком справ встановлює, що позов має розглядати

суд, який розглядає іншу, пов'язану з ним справу. Так створюються кращі умови для дослідження усіх матеріалів справи з метою виявлення дійсних обставин, прав і обов'язків сторін, а також для економії процесуальних засобів і часу⁷³.

Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ст. 21 КАС України).

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 (ст. 21 КАС України).

Однак слід пам'ятати, що, отримавши адміністративний позов із кількома вимогами, суд спершу керується загальними правилами предметної, територіальної чи інстанційної підсудності, визначаючи належність адміністративної справи до конкретної ланки адміністративних судів та окремого адміністративного суду.

Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Також, відповідно до статті 21 КАСУ:

- 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 апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд.

***Примітка:** Відповідно до статті 30 КАСУ, законом встановлюється недопустимість спорів про підсудність. Так, спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються; адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому статтею 29 цього Кодексу, повинна бути прийнята до провадження адміністративним судом, до якого вона надіслана; справа, прийнята адміністративним судом до свого провадження з дотриманням правил підсудності, повинна бути ним розглянута і в тому випадку, коли у процесі розгляду справи вона стала підсудною іншому адміністративному суду.*

⁷³ Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ, 2005. С. 233.

3.3. Процесуальний порядок та підстави передачі адміністративної справи з одного суду до іншого

Під час здійснення адміністративним судом правосуддя у публічно-правових спорах, за наявності певних процесуально-правових обставин, подальша реалізація такого правосуддя стає неможливою. Зокрема, здійсненню адміністративного правосуддя може перешкоджати недотримання правил підсудності адміністративних справ, ліквідація адміністративного суду.

Однак ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства визнано 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.

Оскільки, виходячи із положень Конституції України та чинного національного законодавства, ніщо не має перешкоджати здійсненню адміністративного судочинства, процесуальним законодавством передбачено механізм подолання перешкод, які, можливо, виникатимуть при здійсненні адміністративного правосуддя.

За наявності ряду процесуальних підстав, які унеможливають розгляд та вирішення публічно-правового спору, відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України, відбувається **передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого**.

Перш за все розглянемо обставини, за наявності яких стає можливою така передача адміністративної справи до іншого адміністративного суду.

Перелік закріплених ст. 22 КАС України підстав передання адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого залежно від їх змісту **можна класифікувати на дві основні групи**.

1. Підстави передачі адміністративної справи, виникнення яких обумовлено **поведінкою чи певним станом суб'єктів** адміністративних процесуальних правовідносин.

До цієї групи належать такі підстави передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого:

– п. 1 ч. 1 ст. 22 КАС України – задоволено клопотання відповідача, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);

– п. 4 ч. 1 ст. 22 КАС України – після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;

– п. 5 ч. 1 ст. 22 КАС України – ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу.

2. Підстави передачі адміністративної справи обумовлені **недотриманням правил підсудності** адміністративних справ.

До цієї групи належать такі підстави передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого:

– п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України – після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил предметної підсудності.

Якщо суд відкрив провадження у справі без дотримання **правил предметної підсудності**, то він повинен передати її на розгляд відповідного адміністративного суду, незалежно від того, на якому етапі провадження у першій інстанції виявлено порушення правил предметної підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі, не є компетентним у розгляді відповідної справи. У разі, коли порушення правил предметної підсудності виявлено в суді вищої інстанції, то рішення суду першої інстанції належить скасувати, а справу передати до компетентного суду⁷⁴.

– п. 3 ч. 1 ст. 22 КАС України – після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності.

У порівнянні із правилами предметної підсудності **правила територіальної підсудності** є менш жорсткими, оскільки вважається, що рівень суду є належним, але внаслідок порушення правил територіальної підсудності можуть створюватися додаткові незручності, які зазвичай на зміст рішення об'єктивно не впливають. Якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено ще до початку судового розгляду, то адміністративну справу також належить передати до належного суду⁷⁵.

Проте, якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, суд повинен завершити розгляд та ухвалити судові рішення по суті спору. Недотримання лише правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування судового рішення у суді вищої інстанції. Якщо є об'єктивні передумови вважати, що рішення суду може бути неправосудним (наприклад, справу розглянуто за відсутності відповідача, який вказував на порушення правил підсудності і заявляв клопотання про передачу справи до належного суду), його належить скасувати, а справу необхідно передати до належного суду⁷⁶.

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 (за пра-

⁷⁴ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. Ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. Київ, 2006. С. 270.

⁷⁵ Там само. С. 271.

⁷⁶ Там само. С. 271.

вилами, передбаченими ст.ст. 33–40 КАС України), не перешкоджає розгляду цього питання.

Питання про передачу адміністративної справи суд вирішує ухвалою, яку може бути оскаржено.

Передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали суду⁷⁷, а в разі подання апеляційної скарги – після залишення її без задоволення.

З метою недопущення тяганини під час передачі адміністративної справи, для запобігання безпідставному відкладенню постановлення рішення по цій справі, своєчасного й швидкого захисту і поновленню законних прав, свобод та інтересів фізичної чи юридичної особи, яка звернулася до адміністративного суду, адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому ст. 22 КАС України, остаточно має бути розглянута вирішена по суті адміністративним судом, до якого вона надіслана.

Відповідно до обов'язку вирішити справу адміністративним судом, до якого вона надіслана, ч. 6 ст. 22 КАС України закріплено також правило, що спори між адміністративними судами щодо правомірності та обґрунтованості підсудності не допускаються.

Заборона спорів між адміністративними судами щодо правильності передачі адміністративної справи також є додатковою гарантією оперативного здійснення адміністративного правосуддя по конкретному публічно-правовому спору.

Питання для самоконтролю

- 1. Які у процесуально-правовій літературі існують критерії підвідомчості правових спорів?*
- 2. Що таке підвідомчість адміністративних справ?*
- 3. Сформулюйте поняття підсудності справ адміністративної юрисдикції.*
- 4. Назвіть та охарактеризуйте види підсудності справ адміністративної юрисдикції.*
- 5. Визначте основні засади інстанційної підсудності адміністративних справ.*
- 6. Здійсніть характеристику територіальної підсудності адміністративних справ.*
- 7. Що в КАСУ розуміється під виключною підсудністю справ?*
- 8. Вкажіть підстави передачі адміністративної справи з одного суду до іншого.*

⁷⁷ За правилами КАС України про апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції, протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали спочатку подається заява про апеляційне оскарження цієї ухвали. Протягом наступних десяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження подається апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції (ч.ч. 1, 4 ст. 186).

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153–154.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.
5. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/para3#n3>.
6. Інформаційний лист Верховного Суду України “Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами” від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 2. С.11–16.
7. Інформаційний лист Вищого господарського суду України “Про деякі питання, пов’язані із розмежуванням компетенції господарських і адміністративних судів” від 7 лютого 2006 року № 01-8/301. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 2. С.12–16.
8. Конституція України: науково-практичний коментар / В.Б. Авер’янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. Харків: Право; Київ: Ін Юре, 2003. 808 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової; Ківалов С.В., Харитонova О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. Харків: ТОВ “Одіссей”, 2005. 552 с.
10. Беляневич В.Е. Господарський процесуальний кодекс України: із змінами і доп. станом на 22 вересня 2005 р.: наук.-практ. коментар. 2-ге вид. Київ: Юстініан, 2006. 672 с.
11. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк та ін.; заг. ред. О. М. Пасенюк; Вищий адміністративний суд України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
12. Хлібороб Н. Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів. Держава та регіони. Серія Право. 2010. Вип. 3. С. 214–220.
13. Осадчий А. Юрисдикція судів з розгляду публічно-правових спорів. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 101–106.
14. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: КНТ, 2009. 248 с.
15. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Консул, 2003. 464 с.
16. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 9–21.
17. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 23–27.
18. Ігонін Р. В. Концептуальні проблеми забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції: адміністративно-правовий вимір: монографія. Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2012. 388 с.
19. Коломоець Т. О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення. *Вісник За-*

порізького національного університету. 2009. № 1. С. 69–78.

20. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Академія управління МВС, 2010. 20 с.

21. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормативного змісту Закону України “Про судоустрій України” / за наук. ред. А.О. Селіванова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 112 с.

22. Проблеми розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій. Сайт центру політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2605>.

23. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с.

24. Лученко Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної Академії правових наук України*: зб. наук. пр. Харків: Право, 2013. № 2 (73). С. 148–156.

25. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2012. 136 с.

26. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України: навч. посібник. Київ: Алерта; КНТ, 2006. 271 с.

27. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.

28. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві: монографія / С. В. Ківалов, С. В. Білуга, А. О. Неугодніков. Одева: Фенікс, 2012. 201 с.

29. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

30. 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. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

31. Підсудність в адміністративному судочинстві: метод. рекомендації / В. К. Колпаков, А. П. Огородник, Р. В. Ватаманюк, В. В. Гордєєв. Чернівці: Золоті литаври, 2011. 128 с.

Розділ 4 ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

- 4.1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства.*
- 4.2. Спрощене позовне провадження.*
- 4.3. Провадження в суді першої інстанції.*
- 4.4. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві.*
- 4.4. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві.*
- 4.5. Виконання судових рішень в адміністративних справах.*
- 4.6. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ.*

4.1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства

Переходячи до питання характеристики стадії адміністративного судочинства, слід спочатку згадати про поділ адміністративного провадження на п'ять основних стадій, а саме: порушення справи, розгляд справи, прийняття рішення, оскарження та виконання. Але провадження в адміністративних судах має свою певну особливість. Так, ретельний аналіз КАСУ дає нам можливість зробити висновки про поділ аналізованого судового провадження на три основні стадії:

- провадження в суді першої інстанції;*
- провадження в суді апеляційної інстанції;*
- провадження в суді касаційної інстанції.*

Але про все за чергою. Сперш за все спробуємо визначити поняття провадження в адміністративних судах, а просто кажучи – адміністративне судочинство.

Так, відповідно до ст. 3 КАСУ, під адміністративним судочинством розуміють діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ. В принципі слід погодитись з даним визначенням, з огляду на те, що воно в досить лаконічній формі закріплює дефініцію. Але, окрім цього, слід зазначити про характерні ознаки даного судочинства:

- діяльність судів з розгляду індивідуально-конкретної справи є послідовною;*
- регулюється кодифікованими адміністративно-процесуальними нормами;*
- стороною у провадженні завжди виступає суб'єкт владних повно-*

важень;

- спори завжди виникають у сфері діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, та громадянами або юридичними особами – з іншого.

Можна вести мову про умовний поділ провадження в адміністративному суді на п'ять основних, але складних за своїм змістом, стадій.

1. *Порушення провадження в адміністративному суді.*

1.1. Подання адміністративного позову.

1.2. Відкриття провадження в адміністративній справі.

1.3. Підготовка адміністративної справи до розгляду.

2. *Розгляд адміністративної справи.*

2.1. Розгляд справи по суті.

2.2. Дослідження доказів, заслуховування пояснень свідків тощо.

2.3. Судові дебати.

3. *Прийняття рішення.*

3.1. Вихід суду до нарадчої кімнати.

3.2. Проголошення рішення суду.

3.3. Роз'яснення шляхів оскарження прийнятого рішення.

4. *Перегляд судового рішення в апеляційному (касаційному) порядку, перегляд за нововиявленими обставинами.*

4.1. Подання адміністративної (касаційної скарги).

4.2. Підготовка справи до апеляційного (касаційного) розгляду.

4.3. Апеляційний (касаційний) розгляд справи в порядку письмового провадження.

4.4. Апеляційний (касаційний) розгляд справи в судовому засіданні.

5. *Виконання рішення адміністративного суду.*

5.1. Виписка виконавчого листа.

5.2. Подання рішення до виконання.

5.3. Здійснення судового контролю за виконанням судового рішення.

5.4. Проведення виконавчих дій.

4.2. Спрощене позовне провадження

Відповідно до ст. 12 КАСУ «Форми адміністративного судочинства», адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Поняття адміністративних справ незначної складності визначено в ст. 4 КАСУ, відповідно до якої «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовід-

носин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин».

У свою чергу, ч. 6 ст. 12 КАСУ визначено, що справами незначної складності є справи щодо:

1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом неправим і нечинним повністю або в окремій його частині;

10) інші справи, в яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Однак ст. 257 КАСУ дає підстави вважати, що в порядку спрощеного провадження можуть бути розглянуті й інші категорії адміністративних справ, крім справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження, зокрема це справи у спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків,

визначених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Примітка: Така соціально-фінансова категорія як «прожитковий мінімум для працездатних осіб» встановлюється Законом України «Про Державний бюджет на відповідний рік», наприклад, у 2018 році він встановлений на рівні 1700 грн. (1 січня 2018 року – 1700 грн., з 1 липня – 1777 грн., з 1 грудня – 1853 грн.)

При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Суд має відмовити у розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження або постановити ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, якщо після прийняття судом до розгляду заяви позивача про збільшення розміру позовних вимог або зміну предмета позову справа підпадає розгляду в загальному позовному провадженні.

Процесуальні особливості судового розгляду адміністративної справи у спрощеному провадженні полягають у такому:

1. Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

2. Ініціатива розгляду справи у спрощеному провадженні може надходити від позивача, яку суд може задовольнити або відхилити. Так, позивач про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подає до суду клопотання у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або таке може міститися у ній. Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі.

3. За наслідками розгляду відповідного клопотання позивача суд з ура-

хуванням конкретних обставин справи може:

1) задовольнити клопотання та визначити строк відповідачу для подання заяви із запереченнями щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження; або

2) відмовити в задоволенні клопотання та розглянути справу за правилами загального позовного провадження.

Якщо суд за результатами розгляду клопотання позивача дійде висновку про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, він зазначає про це в ухвалі про відкриття провадження у справі.

4. Якщо відповідач в установлений судом строк подасть заяву із запереченнями проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, суд залежно від обґрунтованості заперечень відповідача протягом двох днів із дня її надходження до суду постановляє ухвалу про:

1) залишення заяви відповідача без задоволення;

2) розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням.

5. Якщо відповідач не подасть у встановлений судом строк такі заперечення, він має право ініціювати перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження лише у випадку, якщо доведе, що пропустив строк із поважних причин.

6. Якщо суд вирішив розглянути справу в порядку спрощеного позовного провадження, але в подальшому постановив ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, розгляд справи починається зі стадії відкриття провадження у справі. У такому випадку повернення до розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не допускається.

Примітка: Вищевказані умови розгляду справи у спрощеному порядку не застосовуються у випадках, коли в суді розглядається справа, яка відповідно до ст. 12 КАСУ має обов'язково розглядатись за правилами спрощеного провадження.

7. Відзив на позов у справах спрощеного провадження подається протягом п'ятнадцяти днів з дня вручення відповідачу ухвали про відкриття провадження у справі. Позивач має право подати до суду відповідь на відгук, а відповідач – заперечення протягом строків, встановлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі. Треті особи мають право подати пояснення щодо позову у строк, встановлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, а щодо відзиву – протягом десяти днів з дня його отримання.

8. Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Якщо судове засідання не проводиться, розгляд справи по суті розпочинається через тридцять днів, а у виняткових випадках – через п'ятнадцять днів з дня відкриття провадження у справі.

9. Підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться. Якщо для розгляду справи у порядку

спрощеного позовного провадження відповідно до цього Кодексу судове засідання не проводиться, процесуальні дії, строк вчинення яких відповідно до цього Кодексу обмежений першим судовим засіданням у справі, можуть вчинятися протягом тридцяти днів, а у виняткових випадках – протягом п'ятнадцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

10. Перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів із дня відкриття провадження у справі. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для подання відповіді на відзив та (або) заперечення, якщо вони не подані до першого судового засідання з поважних причин.

11. Суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін у 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, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

12. При розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться.

13. Адміністративні справи у спрощеному провадженні суд розглядає у строк не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

4.3. Провадження в суді першої інстанції

Подання адміністративного позову.

Характеризуючи першу стадію адміністративно-позовного провадження, деякі науковці іменують її порушенням адміністративної справи. Слід наголосити, що дане провадження бере свій початок саме з отримання адміністративного позову канцелярією суду та його реєстрації.

Так, позовна заява подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (Стаття 160 КАСУ).

Отже, на шляху до прийняття рішення про порушення адміністративної справи подана заява та супровідні документи реєструються в канцелярії суду, після чого передаються судді в порядку черговості, визначеної Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою.

Так, відповідно до ст. 18 КАСУ, у судах функціонує Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система.

Позовні та інші заяви, скарги та інші визначені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, в порядку їх надходження підлягають обов'язковій реєстрації в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в день надходження документів.

Визначення судді або колегії суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи здійснюється Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою у порядку, визначеному цим Кодексом (автоматизований розподіл справ).

Автоматизований розподіл справ (тобто визначення складу суду, в тому числі присяжних) також здійснюється через ЄСІТС під час реєстрації позовних заяв [1] з урахуванням спеціалізації та рівномірного навантаження для кожного судді, за принципом випадковості та в хронологічному порядку надходження справ.

Система забезпечує обмін документами в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, між учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції. (У тому числі передбачається можливість проводити відеоконференцію між судом та іншим приміщенням, наприклад помешканням учасника справи. Якщо всі учасники справи беруть участь у відеоконференції, обов'язково здійснюється транслявання судового засідання в мережі Інтернет).

Судові рішення, повістки та інші процесуальні документи надсилаються також через ЄСІТС. Ця сама система забезпечує публікацію викликів до

суду на веб-порталі судової влади.

Суд проводить розгляд справи за матеріалами судової справи в електронній формі. Документи і докази у паперовій формі переводяться в електронну форму та долучаються до матеріалів електронної судової справи. Вони зберігаються в додатку до справи в суді першої інстанції та у разі необхідності можуть бути оглянуті учасниками справи чи судом першої інстанції або витребувані судом вищої інстанції.

ЄСІТС підлягає захисту із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Відомості, що зберігаються в системі, мають бути захищені від несанкціонованого доступу та втручання.

Персональну відповідальність за належне функціонування ЄСІТС несе керівник апарату суду.

На підставі вищевказаного можна зробити висновок, що фактично позов може бути поданий двома способами:

- шляхом особистого подання позовної заяви до канцелярії адміністративного суду;
- шляхом відправки на адресу адміністративного суду поштою.

Після отримання позову суддя з'ясовує ряд обставин:

- дієздатність заявника або його представника;
- підсудність позову цьому суду;
- відповідність поданих документів встановленій формі;
- наявність обставин, що виключають провадження у справі.

Форма адміністративного позову. Аналіз положень КАСУ дозволяє вести мову про певні вимоги, які висуваються до оформлення адміністративного позову, недодержання яких може є підставою для відмови у відкритті провадження.

Так, у позовній заяві необхідно вказувати чітко визначеного адресата звернення – адміністративний суд, до юрисдикції якого, на думку позивача, належить розгляд викладених у зверненні вимог.

Крім того, позовне звернення оформлюється письмово. Чинний КАС України не визначає способів і технічних засобів, за допомогою яких це звернення відтворюється. У судовій практиці склався звичай, згідно із яким позовне звернення викладається на паперовому носії рукописним способом або за допомогою друкарської чи комп'ютерної техніки.

Відповідно до вимог ст. 160 КАСУ, письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом.

Адміністративний позов оформлюється у вигляді позовної заяви. Даний елемент форми відображається у назві позовного звернення. На практиці нерідко трапляються випадки, коли позивач звертається до адміністративного суду із скаргою на неправомірні дії або рішення суб'єктів владних повноважень. У таких ситуаціях суди часто залишають звернення без руху. Така позиція судів суперечить принципу верховенства права (стаття 8 КАС України), за яким людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями, визначають зміст

і спрямованість діяльності держави. Не є винятком і право громадянина на звернення до адміністративного суду. Помилкове найменування позовного звернення словом “скарга” не має стояти на заваді його реалізації.

За приписами статті 160 КАСУ, у позовній заяві зазначаються:

- 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб-громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти;
- 3) зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;
- 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;
- 5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини;
- 6) відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у випадку, якщо законом встановлений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;
- 7) відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;
- 8) перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви;
- 9) у справах про оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;
- 10) у справах про оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;
- 11) власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав.

Примітка: Якщо позовна заява подається представником, то у ній додатково зазначаються відомості, визначені у пункті 2 частини п'ятої цієї статті стосовно представника. У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, в заяві повинні бути зазначені підстави такого звернення. Якщо позовна заява подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення позивача від сплати судового збору.

До позовної заяви додаються її копії, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості учасників справи, крім випадків, визначених частиною другою цієї статті.

Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, копії позовної заяви та доданих до неї документів.

До позовної заяви додається документ про сплату судового збору у встановлених порядку і розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону.

Позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

У разі необхідності до позовної заяви додаються клопотання та заяви позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правничої допомоги, якщо відповідний орган відмовив у її наданні, тощо.

У разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову заяву про поновлення цього строку та докази поважності причин його пропуску.

До заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додається також оригінал або копія оспорюваного акта чи договору або засвідчений витяг з нього, а у разі відсутності акта чи договору у позивача – клопотання про його витребування.

Отримавши позовну заяву, суддя має чотири варіанта поведінки, а саме:

1. Відкрити провадження у справі.
2. Залишити заяву без руху.
3. Повернути позовну заяву.
4. Відмовити у відкритті провадження.

Відкриття провадження в адміністративній справі

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:

1) подано позовну заяву особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано

представником);

3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 цього Кодексу;

4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;

5) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо подано заяву про поновлення цього строку, то чи є підстави для її задоволення);

б) 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, вказано фізичну особу, 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 КАСУ.

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.

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) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження

(для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб);

3) предмет та підстави позову;

4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа;

5) дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального позовного провадження;

6) дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін;

7) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін;

8) строк для подання відповідачем відзиву на позов;

9) строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження;

10) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі;

11) веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію по справі, що розглядається;

12) у разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень – повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як сторони, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді.

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 КАСУ.

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.

Залишення заяви без руху

Єдиною підставою для залишення позовної заяви без руху є її невідповідність вимогам *статті 160 КАС України*. Слід зважати, що названа стаття КАС України визначає не тільки обов'язкові елементи змісту і форми позовної заяви до адміністративного суду, а й факультативні, тобто ті, що використовуються лише за певних обставин або на розсуд заявника. До перших належать вимоги щодо відображення у заяві: найменування адміністративного суду; імен (найменувань) та поштових адрес сторін; змісту позовних вимог; обставин, що підтверджують ці вимоги; підпису позивача; дати складання

заяви і т.д.

Факультативними елементами позовної заяви є: інформація про номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти сторін; клопотання позивача (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); документи та матеріали, що додаються до заяви, їх перелік та копії відповідно до кількості відповідачів; підпис представника, відомості про нього (ім'я, адреса, засоби зв'язку), а також документи, що підтверджують його повноваження представництва.

Недотримання обов'язкових вимог завжди тягне за собою безумовне залишення позовної заяви без руху. Що стосується факультативних елементів заяви, то адміністративний суд повинен з'ясувати, наскільки обов'язковими вони є у даному конкретному випадку. Приміром, лише за умови подання позову представником у заяві мають фігурувати його підпис та особисті дані.

Деякі елементи позовної заяви з числа передбачених *статтею 160 КАС України* за жодних обставин не можуть бути обов'язковими, а їх відсутність – слугувати підставою для залишення заяви без руху. Такими, зокрема, є відомості про номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти сторін і представника, а також різноманітні клопотання, які можуть висуватися позивачем у рамках адміністративного позову.

Рішення суду про залишення позовної заяви без руху приймаються у формі ухвали. У відповідній ухвалі обов'язково зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб, а також строк їх усунення.

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених *статтею 160* цього Кодексу, 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.

Ухвали про залишення позовної заяви без руху можуть бути оскаржені особою, яка подала позовну заяву.

Повернення позовної заяви

Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

- 1) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;
- 2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

3) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;

4) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не спливав визначений законом строк для досудового врегулювання спору;

5) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;

6) порушено правила об'єднання позовних вимог (крім випадків, в яких є підстави для застосування положень статті 172 КАСУ);

7) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

8) 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, визначеного частиною другою статті 122 КАСУ.

Наведений перелік підстав є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню. Це означає, що будь-які інші порушення при оформленні позовної заяви (та додаткових матеріалів) не можуть бути підставою для її повернення позивачеві.

Суддя повертає позовну заяву і додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів з дня її надходження або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Про повернення позовної заяви суд постановляє ухвалу. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді.

Ухвалу про повернення позовної заяви може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про повернення позовної заяви за результатами її перегляду та направлення справи для продовження розгляду суд не має права повторно повертати позовну заяву.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

У разі повернення позовної заяви з підстави, визначеної пунктом 5 частини четвертої цієї статті, судовий збір, сплачений за подання позову, не повертається.

Примітка: Заяви, скарги, клопотання, визначені КАСУ, за подання яких передбачено сплату судового збору, залишаються судом без руху також у випадку, якщо на момент відкриття провадження за відповідною заявою, скаргою, клопотанням суд виявить, що відповідна сума судового збору не зарахована до спеціального фонду Державного бюджету України. Правила цієї норми не застосовуються до заяв про забезпечення доказів або позову.

Таким чином, слід зауважити, що повернення позовної заяви не означає закінчення провадження у справі, в даному випадку суд дає можливість усунути недоліки позовної заяви та подати її знову з метою оперативного розгляду справи та винесення законного рішення.

Інше питання – відмова від відкриття провадження у справі, підстави та порядок якої визначені у ст. 170 КАСУ.

Так, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

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

Про відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу не пізніше п'яти днів з дня надходження позовної заяви.

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

Ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі позовна заява вважається поданою в день первісного звернення до суду.

Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої пунктом 1 частини першої цієї статті, суд повинен роз'яснити заявнику, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи.

Після винесення ухвали про відкриття провадження у адміністративній справі суддя вже на цій стадії вживає заходів щодо зібрання доказів та приш-

видшення судового процесу. Для цього через автоматизовану систему адміністративний позов і ухвала суду про відкриття провадження надсилається іншим учасникам процесу – відповідачам та третім особам, які, у свою чергу, мають надати до суду:

- відповідач – відзив на позовну заяву, у порядку ст. 162 КАСУ; відповідь на відзив, у порядку ст. 163 КАСУ та заперечення у порядку ст. 164 КАСУ;

- третя особа надає пояснення щодо позову або відзив у порядку ст. 165 КАСУ.

Підготовка адміністративної справи до розгляду

Загальний порядок здійснення процесуальних дій на цій стадії наведено у главі 3 розділу II КАС України «Підготовче провадження».

Основним завданням розглядуваної стадії провадження є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Саме тому в коментованій нормі йдеться про розумний строк, тобто про строк, який поряд з оперативністю вирішення справи дозволяє забезпечити його законність та справедливість.

З метою реалізації завдань підготовчого провадження КАС України уповноважує суди:

- вживати заходи щодо зібрання доказів у справі (зокрема, витребувати документи та інші матеріали, наводити необхідні довідки);
- проводити огляд доказів у місці їх знаходження;
- призначати експертизу;
- вирішувати питання про залучення свідків, спеціаліста, перекладача;
- приймати рішення про залучення до справи третіх осіб;
- вирішувати питання про обов'язковість особистої участі у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі;
- викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів;
- врегульовувати спір за участю судді;
- здійснювати примирення сторін.

Наведений перелік є вичерпним і розширенню не підлягає. Звичайно, здійснення усіх вказаних заходів не є обов'язковим. З урахуванням обставин справи, наявної доказової бази, поданих клопотань суддя самотійно, на власний розсуд вирішує, котрі з них є доцільними, а котрі – ні.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання.

Підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду.

Попереднє судове засідання (стаття 179 КАСУ)

Попереднє судове засідання проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.

Перша задача, яка стоїть перед суддею в ході попереднього судового засідання – з'ясувати можливість урегулювання спору до судового розгляду справи. Досить часто публічно-правові спори виникають через відсутність належного рівня правової грамотності сторін. У таких випадках навіть загальне роз'яснення окремих аспектів справи (ознайомлення із позицією іншої сторони, повідомлення інформації про наявні докази і т.п.) може зумовити зміну позиції особи, відкрити перед нею неправомірність її претензій, безперспективність їх відстоювання в суді або навпаки – вказати шлях до компромісу з іншою стороною.

Якщо досягти цього не вдалося, перед судом постає інше завдання: вирішити якомога більше організаційних і процесуальних питань з тим, щоб оперативно і з максимальним ефектом провести судовий розгляд справи. З практичної точки зору це завдання полягає у тому, щоб: а) у судовому розгляді виключно вирішувати спір, не відволікаючись на організаційні і другорядні процесуальні моменти; б) забезпечити належну повноту, об'єктивність і всебічність подальшого вирішення справи; в) підготувати справу таким чином, щоб її судовий розгляд зайняв мінімум необхідного часу (бажано забезпечити вирішення справи в одному засіданні).

Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливість щодо примирення.

Підготовче засідання проводиться судом з повідомленням учасників справи.

У підготовчому засіданні суд:

- 1) оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів;
- 2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді;
- 3) у разі необхідності заслуховує уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розглядає відповідні заяви;
- 4) вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного

відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше;

5) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи;

6) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі;

7) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше;

8) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста;

9) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову;

10) вирішує заяви та клопотання учасників справи;

11) направляє судові доручення;

12) встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення;

13) встановлює строк для подання пояснень третіми особами;

14) встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення;

15) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті;

16) встановлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається у протоколі судового засідання;

17) вирішує питання про колегіальний розгляд справи;

18) здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті.

Якщо доданий до справи або наданий суду учасником справи для ознайомлення документ або інший доказ викликає обґрунтований сумнів у його достовірності, учасник справи може просити суд виключити його з числа доказів і вирішувати справу на підставі інших доказів або вимагати проведення експертизи.

Клопотання та заяви учасника справи з питань, визначених у частині третій цієї статті, подані після закриття підготовчого засідання, залишаються без розгляду, за винятком випадків, коли вони стосуються доказів, поданих після закриття підготовчого засідання.

Слід мати на увазі, що попереднє судові засідання покликане

забезпечити пошук шляхів компромісу між учасниками спору або, якщо це не вдалося, – вирішити процесуальні питання підготовки справи до судового розгляду. Тому під час його проведення докази не оцінюються, а лише аналізуються на предмет допустимості, справжності, повноти. Також суддя не повинен давати особисту оцінку вимогам і запереченням сторін. Суддя лише уточнює їх, перевіряє їх обґрунтованість для того, щоб кожна із сторін могла краще підготуватись до судового розгляду справи.

Головна роль у тому, щоб попереднє засідання чітко прямувало до своєї мети, а не перетворювалось, без формального відкриття, у судове засідання для вирішення справи по суті, належить судді. Саме від нього, від того, як він скеровує дії учасників попереднього засідання, залежить організованість, правомірність та ефективність цього надзвичайно важливого етапу підготовчого провадження.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє *ухвалу* про:

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

За результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду у випадку визнання позову відповідачем.

Ще однією додатковою можливістю оперативного вирішення адміністративної справи у короткий строк є запровадження новою редакцією КАСУ процедури *врегулювання спору за участю судді* у главі 4 розділу 2 КАСУ, її основні особливості полягають в такому:

- 1) врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті;
- 2) про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу. В ухвалі про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд вирішує питання про зупинення провадження у справі;
- 3) у випадку недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками його проведення повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається;
- 4) проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад;
- 5) під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору;
- 6) про припинення врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає;
- 7) процедура врегулювання спору за участю судді проводиться

протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів з дня постановлення ухвали про її проведення.

Таким чином, врегулювання спору за участю судді можливе при досягненні мирової угоди, де позивач та відповідач досягли згоди про часткове або повне визнання позовних вимог та за умови, що таке примирення не порушує прав інших осіб, адже відповідно до ч. 5 с. 189 КАСУ Суд не приймає відмови від позову, визнання позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

Проміжним етапом стадії судового розгляду справи є *забезпечення позову*, яке здійснюється судом шляхом винесення ухвали про:

- 1) зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- 2) заборону відповідачу вчиняти певні дії;
- 3) встановлення обов'язку відповідача вчинити певні дії;
- 4) заборону іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;
- 5) зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Суд також повинен враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Підставою застосування таких заходів є заява учасника справи або власна ініціатива суду; *приводом*: нежиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

В той же час ч. 3 ст. 153 КАСУ визначено випадки, в яких забезпечення позову не допускається.

Розгляд справи по суті

Розгляд справи по суті займає провідне місце у провадженні з розгляду позовів на незаконні дії публічної адміністрації. На цьому етапі відповідна адміністративна справа розглядається і розв'язується по суті: досліджуються докази, встановлюються фактичні обставини справи, з'ясовуються права й обов'язки сторін. Розв'язуючи спір, суд виносить законне і обґрунтоване рішення, що захищає права та законні інтереси учасників правовідносин публічно-правової сфери.

Завданням розгляду справи по суті є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат.

Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку.

Суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії в разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду.

Новаторським підходом на цій стадії судового розгляду справ є можливість участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції, порядок якого визначено у ст. 195 КАСУ і має свої особливості, які полягають у такому:

1) учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою;

2) учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи;

3) свідок, перекладач, спеціаліст, експерт можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції виключно у приміщенні суду; у клопотанні про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду в обов'язковому порядку зазначається суд, в якому необхідно забезпечити її проведення. Таке клопотання може бути подано не пізніше як за п'ять днів до відповідного судового засідання.

Примітка: Учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та електронного цифрового підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Процесуальні дії, що здійснюються на етапі судового розгляду адміністративної справи, умовно можна згрупувати у кілька етапів.

Перший етап являє собою підготовчу частину і починається з того, що у призначений для розгляду час головуєчий у судовому засіданні (суддя, який здійснював попередній розгляд справи) відкриває судове засідання й оголошує, яка справа розглядатиметься.

Наступним етапом провадження є розгляд справи по суті. Цей етап починається з доповіді головуєчого у судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує:

- чи підтримує позивач свої вимоги;
- чи визнає їх відповідач;
- чи не бажаять сторони укласти мирову угоду.

Адміністративний суд, заслухавши пояснення сторін та інших учасників судового процесу, встановлює порядок з'ясування обставин, на які посилаються сторони як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються. Під час судового розгляду предметом доказування є факти, які становлять основу заявлених вимог чи заперечень або мають інше значення для вирішення справи. З метою встановлення зазначених обставин на судовому засіданні досліджуються пояснення сторін, показання свідків, третіх осіб, письмові та речові докази, висновки експертів, звуко- і відеозаписи тощо.

Після з'ясування та перевірки всіх обставин справи головуєчий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість надати додаткові пояснення чи докази, якщо вони можуть чимось доповнити матеріали справи. Вислухавши додаткові пояснення і дослідивши додаткові докази, суд виносить ухвалу про закінчення з'ясування обставин справи, що є **початком наступного етапу провадження – судових дебатів**.

Судові дебати є необмеженими в часі й складаються з промов учасників судового процесу, виголошуваних у чіткій послідовності. Відкриває дебати суб'єкт звернення та його представник. Наступну промову виголошує відповідач (його представник), після якого отримує право на виступ третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору. Після виступу кожної із заінтересованих сторін процесу мають право на виступ треті особи без самостійних вимог, які діють в інтересах цієї сторони. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Суд може встановити регламент промов осіб, які беруть участь у справі, який визначає їх тривалість. Головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Наступною стадією провадження є винесення адміністративним судом рішення у справі

Рішення суду, яким вирішується спір по суті, приймається в нарадчій кімнаті суду і оформлюється у вигляді постанови. Рішення про зупинення або закриття провадження у справі, а також рішення про залишення позовної заяви без розгляду, викладаються у формі ухвали. У разі виникнення потреби в додатковому з'ясуванні деяких обставин справи чи здійсненні процесуальних дій, суд, не приймаючи остаточного рішення у справі, окремою ухвалою відновлює її розгляд.

Прийняте у нарадчій кімнаті рішення оприлюднюється в цьому самому судовому засіданні. Як виняток (підставою для цього є істотна складність справи), законодавець надає суду п'ятиденний термін для складання постанови по справі в повному обсязі (ст. 243 КАС України). Проте і в такому випадку вступна та резолютивна частини постанови мають бути обов'язково проголошені в тому самому засіданні, на якому розгляд справи було завершено.

При вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;
- 7) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 8) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;
- 10) інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;
- 11) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання;
- 12) затримання іноземця або особи без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні;
- 13) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;
- 14) звільнення іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;
- 15) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу.

При цьому головуючий роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження та інші права учасників провадження. Рішення суду, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників судового процесу, для їхніх правонаступників, а також для всіх адміністративних органів, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, посадових чи службових осіб, об'єднань громадян та інших організацій та громадян і підлягають

виконанню на всій території України.

Копія судового рішення надається присутнім учасникам провадження одразу після його оголошення. За відсутності учасника провадження означена копія надсилається йому не пізніше наступного дня після винесення судом постанови (ухвали). Саме рішення набирає законної сили після закінчення строку його апеляційного оскарження. Виняток становлять рішення суду, котрі, відповідно до КАС України, не підлягають апеляційному оскарженню (вони набувають чинності негайно після оголошення).

Порядок і зміст судового рішення визначено статтею 246 КАСУ, багато в чому від правильного його складення та викладення логічної послідовності судового процесу і належного обґрунтування рішення залежить подальша доля адміністративної справи: або сторони задовольняться рішенням або будуть його оскаржувати в апеляційному порядку. Якщо рівень досвідченості та правової грамотності сторін спору, їх представників та захисників проявляється у складенні адміністративного позову, заперечення, відзиву на позов, апеляційної та касаційної скарги, то рівень професійності судді проявляється у складенні рішення або ухвали суду. Рішення суду складається із вступної, описової, мотивувальної і резолютивної частин.

Залишення позову без розгляду

Суд своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду, якщо:

- 1) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- 2) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- 3) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- 4) позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;
- 5) надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;
- 6) особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;
- 7) провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статті 160 КАСУ, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;
- 8) позивач до закінчення судового розгляду залишив судове засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності.

Зупинення провадження у справі

Суд зупиняє провадження у справі в разі:

- 1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, – до встановлення правонаступника;
- 2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника;
- 3) неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі;
- 4) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;
- 5) звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави – до надходження відповіді на доручення.

Суд має право зупинити провадження у справі в разі:

- 1) захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до її одужання;
- 2) знаходження особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до повернення з відрядження;
- 3) призначення судом експертизи – до одержання її результатів;
- 4) наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом.

Про зупинення провадження у справі суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про зупинення провадження у справі може бути оскаржена.

Провадження у справі поновлюється за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативою суду, якщо відпадуть обставини, які були підставою для зупинення провадження. Про поновлення провадження у справі суд постановляє ухвалу. З дня поновлення провадження у справі перебіг процесуальних строків продовжується. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій воно було зупинено.

Закриття провадження у справі

Суд закриває провадження у справі:

- 1) якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- 2) якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;

3) якщо сторони досягли примирення;

4) якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;

5) у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови.

Суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду.

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 відкладено на строк не більше як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити у тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови.

Судове рішення проголошується прилюдно негайно після виходу суду з нарадчої кімнати. Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження.

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 вручається 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.

Суд, що ухвалив судове рішення, може за заявою особи, яка брала участь у справі, чи з власної ініціативи прийняти додаткову постанову чи постановити додаткову ухвалу у випадках, якщо:

1) щодо однієї із позовних вимог, з приводу якої досліджувалися докази, чи одного з клопотань не ухвалено рішення;

2) суд, вирішивши питання про право, не визначив способу виконання судового рішення;

3) судом не вирішено питання про судові витрати.

Питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути заявлено до закінчення строку на виконання судового рішення.

Якщо судові рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця ухвалою роз'яснює своє рішення, не змінюючи при цьому його змісту.

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним 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.

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 з боку суб'єктів владних повноважень.

Судова постанова складається з чотирьох частин:

1. *Вступна частина* (дата, час та місце її прийняття; найменування адміністративного суду, прізвища та ініціали судді (суддів) і секретаря судового засідання; імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; предмет адміністративного позову).

2. *Описова частина* (короткий зміст позовних вимог і позиції відповідача; пояснень осіб, які беруть участь у справі; інших доказів, досліджених судом).

3. *Мотивувальна частина* (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).

4. *Резолютивна частина* (висновки суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні повністю чи частково; висновку суду по суті вимог; розподілу судових витрат; інших правових наслідків ухваленого рішення; строку і порядку набрання постановою законної

сили та її оскарження; встановлений судом строк для подання суб'єктом вла-
дних повноважень – відповідачем до суду звіту про виконання постанови,
якщо вона вимагає вчинення певних дій (перебіг цього строку починається з
дня набрання постановою законної сили або після одержання її копії, якщо
постанова виконується негайно).

4.4. Апеляційне та касаційне провадження в адміністративному судочинстві

Апеляційне провадження

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не
брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, ін-
тереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку поста-
нови суду першої інстанції повністю або частково.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний
адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться
місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний
суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

Апеляційна скарга може стосуватись як неправильного застосування
судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права, так і
неправильного оцінювання ним наявної доказової бази. Зазначимо, що, окрім
учасників провадження, судове рішення може оскаржити також і будь-яка
інша особа, котра вважає, що таким рішенням було порушено її законні права
та свободи.

Апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів,
а на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення.

Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолюти-
вну частину рішення (ухвали) суду, або розгляду справи в порядку письмово-
го провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного су-
дового рішення.

Апеляційна скарга подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга, подана після закінчення строків, установлених цією
статтею, залишається без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою
особи, яка її подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що поста-
новляється ухвала.

Апеляційна скарга подається у письмовій формі, вимоги до її змісту ви-
значено у статті 296 КАСУ.

Апеляційна скарга реєструється у день її надходження до суду апеля-
ційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу,
визначеному в порядку, встановленому автоматизованою системою розподі-
лу справ. Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач протягом трьох
днів перевіряє її відповідність встановленим вимогам і за відсутності переш-

код постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Апеляційна скарга не приймається до розгляду і повертається судом апеляційної інстанції, якщо:

- 1) апеляційна скарга подана особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписана, або підписана особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не зазначено;
- 2) до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження особа, яка подала скаргу, подала заяву про її відкликання;
- 3) скаргу подано в інший спосіб, ніж до суду апеляційної інстанції.

Питання про залишення апеляційної скарги без руху суддя-доповідач вирішує протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги. Питання про повернення апеляційної скарги суд апеляційної інстанції вирішує протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Про повернення апеляційної скарги постановляється ухвала, яка може бути оскаржена в касаційному порядку.

Повернення апеляційної скарги слід відрізнити від відмови суду у відкритті апеляційного провадження.

Якщо в першому випадку апеляційна скарга після усунення недоліків може бути подана повторно, то відмова у відкритті апеляційного провадження здійснюється з підстав, які не дають можливості повторного звернення з апеляційною скаргою.

Так, суд відмовляє у відкритті апеляційного провадження у справі, якщо:

- 1) апеляційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає апеляційному оскарженню;
- 2) є ухвала про закриття провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої апеляційної скарги цієї самої особи на це саме судові рішення;
- 3) є постанова про залишення апеляційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою цієї особи на це саме судові рішення;
- 4) скаргником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на апеляційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку на апеляційне оскарження визнані судом неповажними.

Незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного прова-

дження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі.

Суд апеляційної інстанції надсилає копії апеляційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи разом з ухвалою про відкриття апеляційного провадження у справі.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до адміністративного суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну скаргу в письмовій формі протягом встановленого судом апеляційної інстанції строку.

Суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи.

Суд апеляційної інстанції може дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАСУ.

Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти 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.

Апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених КАСУ.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї.

Для надання пояснень, а також у судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші особи, які беруть участь у справі.

Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній до-

казів, у разі:

1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

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.

Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження), якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі не вимагають участі сторін.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;

2) скасувати судові рішення повністю або частково і ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;

3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;

4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю;

6) у визначених цим Кодексом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5.

У відповідних статтях КАСУ (ст.ст. 316–320) визначено чіткі підстави для прийняття того чи іншого рішення суду апеляційної інстанції.

Розглянемо їх нижче.

1. Підставами для залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін є з'ясування, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права.

2. Підставами для скасування судового рішення повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення є такі:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд

першої інстанції визнав встановленими;

3) невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи;

4) неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Примітка: Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається: неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню. Порушення норм процесуального права є обов'язковою підставою для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення суду, якщо: 1) справу розглянуто неповноважним складом суду; 2) в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і підстави його відводу визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованими; 3) справу розглянуто адміністративним судом за відсутності будь-якого учасника справи, не повідомленого належним чином про дату, час і місце судового засідання, якщо такий учасник справи обґрунтовує свою апеляційну скаргу такою підставою; 4) суд прийняв рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки осіб, які не були залучені до участі у справі; 5) судові рішення не підписано будь-ким із суддів або підписано не тими суддями, які зазначені у судовому рішенні; 6) судові рішення ухвалено суддями, які не входили до складу колегії, що розглядала справу; 7) суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження.

3. Підставами для скасування рішення суду і направлення справи для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю є прийняття рішення судом з порушенням правил юрисдикції (підсудності), визначених статтями 20, 22, 25–28 цього Кодексу.

Примітка: Справа не підлягає направленню на новий розгляд у зв'язку з порушеннями правил територіальної юрисдикції (підсудності), якщо учасник справи, який подав апеляційну скаргу, при розгляді справи судом першої інстанції без поважних причин не заявив про непідсудність справи.

4. Підставою для скасування рішення повністю або частково із закриттям провадження у справі або залишенням позовної заяви без розгляду у відповідній частині є порушення правил юрисдикції адміністративних судів, встановлених статтею 19 КАСУ.

5. Підставами для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції є такі:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;

3) невідповідність висновків суду обставинам справи;

4) неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, які призвели до неправильного вирішення питання.

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанови, зміст якої визначено у статті 322 КАСУ.

Постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її

прийняття.

Після закінчення апеляційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи.

Провадження в касаційній інстанції

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково.

Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права.

Касаційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції.

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд.

Не підлягають касаційному оскарженню:

1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;

2) судові рішення у справах незначної складності, крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики;

б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи;

в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;

г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення.

У разі, якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Учасник справи, якому повне судові рішення не було вручено у день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на касаційне оскарження, якщо касаційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому такого судового рішення.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження у справі, якщо:

- 1) касаційну скаргу подано на судове рішення, що не підлягає касаційному оскарженню;
- 2) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої касаційної скарги цієї самої особи на це саме судове рішення;
- 3) є постанова про залишення касаційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою цієї особи на це саме судове рішення;
- 4) скаргником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на касаційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку касаційного оскарження визнані судом неповажними;
- 5) суд у порядку, передбаченому частинами другою, третьою цієї статті, дійшов висновку, що касаційна скарга є необґрунтованою.

У справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), а також у випадку оскарження ухвали (крім ухвали, якою закінчено розгляд справи), суд може визнати касаційну скаргу необґрунтованою та відмовити у відкритті касаційного провадження, якщо:

- 1) Верховний Суд уже викладав у своїй постанові висновок щодо питання правильного застосування норми права, порушеного в касаційній скарзі, і суд апеляційної інстанції переглянув судові рішення згідно з таким висновком; або
- 2) правильне застосування норми права є очевидним і не викликає розумних сумнівів щодо її застосування чи тлумачення.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі.

Питання про відкриття касаційного провадження у справі вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше десяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному статтею 332 КАСУ.

Касаційна скарга на рішення та постанови, визначені частиною першою статті 328 КАСУ, має бути розглянута протягом шістдесяти днів, а на ухвали, визначені частинами другою та третьою статті 328 КАСУ, – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Новою редакцією КАСУ в статті 341 визначено чіткі межі перегляду судом касаційної інстанції, відповідно до яких:

1) суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права;

2) суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази;

3) суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права;

4) у суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається.

Попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі.

У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше *п'яти суддів* за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням певних особливостей.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, касаційної скарги та заперечень на неї.

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, дають свої пояснення.

Першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними пояснення дають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім – інші особи, які беруть участь у справі. Суд може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх осіб, які беруть участь у справі, рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

Неприсуття сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи.

Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:

1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи

за їх участю;

2) неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій;

4) перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження.

Примітка: Якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні. Якщо справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції надсилається учасникам справи в порядку, визначеному цим Кодексом.

Слід зауважити, що з переходом до трьохінстанційної моделі системи адміністративних судів, тобто місцевих або окружних адміністративних судів, апеляційних судів та Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, зазнав зміни і порядок касаційного перегляду адміністративних справ.

Так, статтею 347 нової редакції КАСУ визначено порядок передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду, як колегіального органу, який розглядає найбільш складні та спірні категорії адміністративних справ у касаційному порядку.

Зокрема нею встановлено, що питання про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду вирішується судом за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи. Питання про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду вирішується більшістю від складу суду, що розглядає справу. Питання про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати може бути вирішене до прийняття постанови судом касаційної інстанції.

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу – без задоволення;

2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;

3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;

4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій

повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині;

б) у визначених КАСУ випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині;

7) у визначених КАСУ випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, визначених пунктами 1–6.

Підстави для прийняття касаційним судом рішення у результаті перегляду справи чітко визначені у відповідних нормах КАСУ (ст.ст. 350–354).

Не новим, але суттєво видозміненим, є порядок перегляду судових рішень за нововиявленими або винятковими обставинами, який урегульовано главою 3 розділу 3 КАСУ.

Цей порядок відповідає загальному порядку касаційного розгляду адміністративної справи, відмінними є лише підстави для такого перегляду.

Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є такі:

1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі;

3) скасування судового рішення, що стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду.

Примітка: Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи.

Не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами:

1) переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи;

2) докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом.

Підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з винятковими обставинами є такі:

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судові рішення;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

Примітка: При перегляді судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

4.5. Виконання судових рішень в адміністративних справах

Завершальною стадією адміністративно-позовного провадження виступає звернення судових рішень до виконання.

Норми, якими регламентується здійснення процесуальних дій на цій стадії, містяться в розділі 4 КАС України. Згідно з положеннями цього розділу, постанова або ухвала суду виконується після набрання ними законної сили на підставі виконавчого листа, виданого судом, котрий ухвалив рішення у справі.

Рішення суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. У разі подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи. Рішення судів другої інстанції набирають законної сили з моменту проголошення. Так само з моменту проголошення набувають законної сили ті ухвали суду, які, відповідно до КАС України, не можуть бути оскаржені. Суд може призначити окремий строк для виконання рішення суду, який обчислюється від дня набрання рішенням чи ухвалою законної сили.

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.

Негайному виконанню підлягають рішення суду про:

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць;

2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць;

3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;

4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;

5) уточнення списку виборців;

6) усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;

7) накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму.

зму 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. негайному виконанню також підлягають постанови суду, прийняті в порядку скороченого провадження.

Крім того, суд, який ухвалив рішення, за заявою учасників справи або з власної ініціативи може ухвалою в порядку письмового провадження або зазначаючи про це в рішенні звернути до негайного виконання рішення:

- 1) у разі стягнення всієї суми боргу при присудженні платежів, визначених пунктами 1 і 2 частини першої цієї статті;
- 2) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства;
- 4) про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Суд розглядає заяву про звернення рішення до негайного виконання в триденний строк у судовому засіданні з повідомленням учасників справи. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду.

Ухвала суду за результатами розгляду заяви про звернення рішення до негайного виконання набирає законної сили з моменту проголошення, однак її може бути оскаржено у загальному порядку.

Виконання судового рішення здійснюється на підставі виконавчого листа, виданого судом, який розглядав справу як суд першої інстанції.

Виконавчі листи викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, які входять до складу колегії).

Підставою для виконання суб'єктом державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань судового рішення, що набрало законної сили, є його примірник в електронній формі, надісланий суб'єкту державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром судових рішень та Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, затвердженим Міністерством юстиції України спільно з Державною судовою адміністрацією України.

Виконавчий лист, а у випадках, встановлених цим Кодексом, – ухвала суду, є виконавчими документами. Виконавчий лист, ухвала мають відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом.

Протягом п'яти днів після набрання судовим рішенням законної сили

виконавчий документ, зазначений в частині третій цієї статті, вноситься до Єдиного державного реєстру виконавчих документів, а його копія (текст), що містить інформацію про веб-адресу такого документа у Єдиному державному реєстрі виконавчих документів, надсилається стягувачу на його офіційну електронну адресу або у разі її відсутності – рекомендованим чи цінним листом.

Якщо судове рішення прийнято на користь декількох позивачів або проти декількох відповідачів, або якщо виконання повинно бути проведено в різних місцях чи рішенням передбачено вчинення кількох дій, видаються декілька виконавчих документів, у яких зазначаються один стягувач та один боржник, а також визначається, в якій частині необхідно виконати судове рішення, або зазначається, що обов'язок чи право стягнення є солідарним.

За заявою особи, на користь якої ухвалено рішення, суд з метою забезпечення виконання рішення суду може вжити заходів, передбачених статтею 151 КАСУ.

У разі вирішення питання про виправлення помилки у виконавчому документі; визнання виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню; забезпечення виконання судового рішення; поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання; відстрочення чи розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання; зупинення виконання (дії) судового рішення; заміни сторони виконавчого провадження суд вносить відповідну ухвалу до Єдиного державного реєстру виконавчих документів не пізніше двох днів з дня її постановлення у порядку, передбаченому частиною четвертою цієї статті.

Якщо судом вживалися заходи забезпечення позову, суд вносить до Єдиного державного реєстру виконавчих документів наявні у суді документи, що підтверджують виконання відповідної ухвали суду.

Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів затверджується спільним нормативно-правовим актом Міністерства юстиції України та Державної судової адміністрації України.

Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може 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 рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Питання для самоконтролю

- 1. Зазначте особливості складання та подання адміністративного позову.*
- 2. Розкрийте процесуальні особливості підготовчого провадження.*
- 3. Проаналізуйте основні стадії провадження в адміністративних судах.*

4. *Визначте процесуальний порядок розгляду адміністративних справ у суді першої інстанції.*
5. *Охарактеризуйте процесуальну складову розгляду адміністративних справ в апеляційній та касаційній інстанції.*
6. *Розкрийте роль Верховного Суду в адміністративному судочинстві.*
7. *Які правові засади перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами?*
8. *Визначте основні засади здійснення перегляду судового рішення за виключними обставинами.*

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Урядовий кур'єр*. 2005. С. 153–154.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.
5. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/para3#n3>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової; Ківалов С.В., Харитонova О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. Харків: ТОВ “Одіссей”, 2005. 552 с.
7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк та ін.; заг. ред. О. М. Пасенюк. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
8. Сорока М. О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 190 с.
9. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
10. Про судові рішення в адміністративній справі: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 року № 7. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13/print1390434581024504>.
11. Гетманцев М. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система: реальність і виклики сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 179–183.
12. Кіт Х. Підготовче провадження як стадія адміністративного процесу: загальна характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 58. С. 135–139.
13. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 144–150.
14. Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2011. № 4. С. 681–684.
15. Джафарова О. В., Синицька Я. П. Судові рішення в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: монографія. Харків: Ника Нова, 2014. 238 с.
16. Мінка Т. П., Глуховець М. М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України: монографія. Донецьк, 2015. 196 с.

17. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі: підручник: у 2 кн. / наук.-ред. колегія: Р. Кайдашев (голова), Є. Романенко (співголова), О. Акімов, С. Гербеда (заступник голови), М. Гончаренко (заступник голови), В. Гурковський, О. Непомнящий, В. Силкін, Р. Сиротенко, І. Чаплай (відповідальний секретар, координатор проекту). Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. Кн. 2. 304 с.
18. Марченко О. О. Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 32. 2016. С. 128–146.
19. Бітов А. І. Особливості касаційного провадження в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. Юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: КПУ, 2016. 191 с.
20. Буцьких О. О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 195 с.
21. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 23–27.
22. Коломоєць Т. О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення. *Вісник Запорізького нац. ун-ту*. 2009. № 1. С. 69–78.
23. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Академія управління МВС, 2010. 20 с.
24. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с.
25. Лученко Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної Академії правових наук України*: зб. наук. пр. Харків: Право, 2013. № 2 (73). С. 148–156.
26. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2012. 136 с.
27. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України: навч. посібник. Київ: Алерта; КНТ, 2006. 271 с.
28. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.
29. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві: монографія. / С. В. Ківалов, С. В. Білуга, А. О. Неугодніков. Одеса: Фенікс, 2012. 201 с.
30. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
31. 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. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
32. Підсудність в адміністративному судочинстві: метод. рекомендації / В. К. Колпаков, А. П. Огородник, Р. В. Ватаманюк, В. В. Гордєєв. Чернівці: Золоті литаври, 2011. 128 с.

Глава 5

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ У СПРОЩЕНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

5.1. Види публічно-правових спорів, судовий розгляд яких здійснюється у спрощеному провадженні.

5.2. Особливості здійснення спрощеного провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

5.1. Види публічно-правових спорів, судовий розгляд яких здійснюється у спрощеному провадженні

Слід зауважити, що відповідно до норм нової редакції КАСУ за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності.

Адміністративна справа незначної складності (або малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є такі:

1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності

суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

б) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:

- значення справи для сторін;
- обраний позивачем спосіб захисту;
- категорію та складність справи;
- обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- кількість сторін та інших учасників справи;
- чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Суд відмовляє у розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження або постановляє ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, якщо після прийняття судом до розгляду заяви позивача про збільшення розміру позовних вимог або зміну предмета позову справа не підлягає розгляду в порядку спрощеного провадження.

Справи за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються протягом розумного строку, але не більше 60 днів із дня відкриття провадження у справі.

Клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній. Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного про-

вадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

За наслідками розгляду відповідного клопотання позивача суд з урахуванням конкретних обставин справи може: задовольнити клопотання та визначити строк відповідачу для подання заяви із запереченнями щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження; або відмовити в задоволенні клопотання та розглянути справу за правилами загального позовного провадження.

Якщо суд за результатами розгляду клопотання позивача дійде висновку про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, він зазначає про це в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Якщо відповідач в установленій судом строк подасть заяву із запереченнями проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, суд залежно від обґрунтованості заперечень відповідача протягом 2 днів із дня її надходження до суду постановляє ухвалу про:

- залишення заяви відповідача без задоволення;
- розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням.

Якщо відповідач не подасть у встановлений судом строк такі заперечення, він має право ініціювати перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження лише у випадку, якщо доведе, що пропустив строк із поважних причин.

Якщо суд вирішив розглянути справу в порядку спрощеного позовного провадження, але в подальшому постановив ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, розгляд справи починається зі стадії відкриття провадження у справі. У такому випадку повернення до розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не допускається.

Відзив подається протягом 15 днів з дня вручення відповідачу ухвали про відкриття провадження у справі. Позивач має право подати до суду відповідь на відзив, а відповідач – заперечення протягом строків, встановлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі. Треті особи мають право подати пояснення щодо позову у строк, встановлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, а щодо відзиву – протягом десяти днів з дня його отримання.

Розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, встановленими Кодексом адміністративного судочинства України для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у главі 10 розділу II КАС.

Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Якщо судове засідання не проводиться, розгляд справи по суті розпочинається через 30 днів, а у випадках розгляду справи за правилами спрощеного провадження

без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) – через 15 днів з дня відкриття провадження у справі.

Підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться. Якщо для розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження відповідно до КАС судове засідання не проводиться, процесуальні дії, строк вчинення яких обмежений першим судовим засіданням у справі, можуть вчинятися протягом 30 днів, а у випадках розгляду справи за правилами спрощеного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) – протягом 15 днів з дня відкриття провадження у справі.

Перше судове засідання у справі проводиться не пізніше 30 днів із дня відкриття провадження у справі. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для подання відповіді на відзив та (або) заперечення, якщо вони не подані до першого судового засідання з поважних причин.

Суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін: у випадках розгляду справи за правилами спрощеного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні); якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи.

Клопотання про розгляд справи у судовому засіданні з повідомленням сторін відповідач має подати у строк для подання відзиву, а позивач – разом з позовом або не пізніше п'яти днів з дня отримання відзиву.

При розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться.

Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо:

- оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;
- 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, до-

плат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

– припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи ФОП у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності ФОП;

– стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС строк оскарження та сума яких не перевищує 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Вказані справи суд розглядає у строк не більше 30 днів з дня відкриття провадження у справі. Заявами по суті справи в даному випадку є позов та відзив.

З викладеного вбачається, що спрощене провадження в адміністративному процесі спрямоване на захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у чітко встановлених КАС випадках протягом короткого строку, що не повинен перевищувати 60 днів з дня відкриття провадження по справі. Така процедура має дисциплінувати учасників процесу та обмежити можливості для зловживання процесуальними правами та затягування строків розгляду справ.

5.2. Особливості здійснення спрощеного провадження в окремих категоріях адміністративних справ

Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму

для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Дані категорії справ суд розглядає у строк не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі, по таких категоріях справ заявами по суті справи є позов та відзив.

Як було встановлено, спрощені провадження в адміністративному судочинстві на теперішній час становлять розгалужену систему, яка побудована з використанням різних критеріїв поділу. Тому кожне окреме спрощене провадження відрізняється суттєвими особливостями, які слід оцінити на предмет ефективності і можливості впровадження в оновленому процесуальному законодавстві.

Скорочене провадження можна вважати одним із найбільш вдалих прикладів спрощення процесуальної форми адміністративного процесу. У найбільш загальному вигляді специфіка процесуальної форми скороченого провадження характеризується такими ознаками:

- а) провадження здійснюється одноособово суддею;
- б) не передбачає проведення судового засідання;
- в) виклик осіб, які беруть участь у справі, не здійснюється;
- г) процесуальні строки є спеціально встановленими;
- д) поширюється виключно на визначені законом категорії справ;
- е) спір не має зачіпати права, свободи та інтереси третіх осіб;
- є) судові рішення приймається суддею за результатами розгляду справи на основі повідомлених обставин та наданих сторонами матеріалів;
- ж) структура судового рішення є усіченою;
- з) передбачено можливість зміни скороченого провадження на загальне;
- і) касаційне оскарження не передбачено.

Після подання до суду адміністративного позову суд відкриває скорочене провадження, про що виносить ухвалу, яка разом із копіями позовної заяви та наданими позивачем матеріалами справи надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу. У цей час позивач ніяким чином не повідомляється про хід його справи, адже ухвала про відкриття скороченого провадження не надсилається позивачеві.

Слід враховувати те, що відповідач ознайомлений з матеріалами, що подаються позивачем та самим позовом, а позивач, подавши позов до суду, до моменту отримання рішення суду ніяким чином не може прослідкувати, як рухається його справа, які матеріали (докази) подаються і вже ніяк не може вплинути на розгляд справи і судові рішення. У такому разі втрачається принцип рівності сторін, адже відповідач перебуває у кращих процесуальних умовах, ніж позивач. Також ще одним негативним моментом скороченого провадження в адміністративному судочинстві є порушення одного з найважливіших принципів адміністративного судочинства – права на публічний

розгляд справи, оскільки, за правилами скороченого провадження, сторони не присутні у судовому засіданні, а справа вирішується суддею на основі пояснень та матеріалів, наданих сторонами. Так, безапеляційна відмова сторонам у можливості особистої участі у розгляді справи є неприйнятною, і застосовувати скорочене провадження можна на тих самих підставах, що і письмове провадження, а саме – за згодою сторін. У разі, якщо подібні (аналогічні) справи ще не розглядалися судами вищих інстанцій, такі справи можуть розглядатися апеляційними та касаційними судами в порядку скороченого провадження. До того ж слід враховувати, що відповідно до практики Європейського суду з прав людини, коли суд вирішує тільки питання права (за відсутності спору про факти), письмовий процес є більш доцільним, ніж усний. Заявник мав право на публічний розгляд справи, оскільки не діяв жоден з винятків, передбачених другим реченням п. 1 ст. 6 Конвенції. Однак характер справ, що підлягають вирішенню, не вимагав проведення публічного розгляду. Суд визнав фактичні обставини встановленими, необхідно було лише винести рішення з питань права у зв'язку з тлумаченням Цивільного кодексу. У випадках, коли вирішенню підлягають тільки питання права, розгляд письмових заяв є більш доцільним, ніж дебати сторін, і, можливо, розгляд справи на основі письмових доказів є достатнім.

Одним із позитивних моментів судового розгляду справ у порядку скороченого провадження є економія часу як працівників судових органів, які внаслідок цього можуть збільшити обороти своєї діяльності, так і сторін, які беруть участь у справі. Тому у ст. 262 КАС України передбачено такі строки розгляду скороченого провадження:

1) не пізніше наступного дня після дня надходження до суду заяви відповідача про визнання позову;

2) не пізніше п'яти днів з дня подачі відповідачем заперечення проти позову;

3) не пізніше трьох днів, після закінчення десятиденного строку з дня отримання ухвали та матеріалів справи, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

4) якщо протягом семи днів, після закінчення десятиденного строку з дня отримання ухвали та матеріалів справи, до суду не надійшло заперечення відповідача, то справа має розглядатися не пізніше трьох днів з дня сплину попереднього терміну, за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

5) розгляд справи по суті розпочинається через тридцять днів, а у випадках, визначених статтею 263 цього Кодексу, – через п'ятнадцять днів з дня відкриття провадження у справі;

б) перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів із дня відкриття провадження у справі.

Як було зазначено вище, законодавець визначив, що у разі, коли за ре-

зультатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені відповідачем заперечення, або за умови недостатності повідомлених позивачем обставин, дійде висновку про неможливість ухвалення законного і обґрунтованого рішення без проведення засідання та виклику осіб, постановляє ухвалу про розгляд справи за загальними правилами КАС України. Ця ухвала оскарженню не підлягає. Тому такі процесуальні дії, як відкриття скороченого провадження та перехід із скороченого провадження до розгляду справи за загальними правилами КАС України обов'язково оформляються ухвалою.

Найбільш повно визначити особливості скороченого провадження можна лише дослідивши особливості розгляду і вирішення окремих справ.

Первісна модель скороченого провадження зазнала суттєвих перетворень, які не можна вважати виправданими. Зокрема, віднесення до справ скороченого провадження застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням. Такий крок зумовив ситуацію, коли відокремлена особливо процесуальна форма розмивається численними особливостями розгляду зазначеної справи, які, крім того, часто є відверто суперечливими.

По-перше, по суті справи про вжиття заходів реагування по суті містить дві групи справ:

1) справи, які ініціюються суб'єктом владних повноважень про вжиття заходів реагування за рішенням суду;

2) справи за зверненням приватної особи щодо скасування заходів реагування, вжитих на підставі постанови суду, у випадках, якщо обставини, які стали підставою для вжиття заходів реагування, перестали існувати або усунуті.

По-друге, у справах про скасування заходів реагування здійснюється повідомлення осіб, які беруть участь у справі. Більше того, визначено порядок дій судді у разі неприбуття у судові засідання осіб, яких було належним чином повідомлено, що означає розгляд справи не в документарному, а в усному порядку. Ці винятки щодо справ про скасування заходів реагування суперечать загальним вимогам письмової (документарної) форми скороченого провадження: суддя розглядає справу у порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі.

Ст. 257 КАС України встановлює, що скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. У цьому разі загальних зауважень до порядку розгляду і вирішення таких справ немає, але викликає заперечення формулювання категорії справи.

По-перше, ця категорія справ характеризується специфічним суб'єктним складом і предметом спору. Суб'єктний склад цих справ вихо-

дить за межі закріпленої КАС України категорії «суб'єкт владних повноважень», оскільки розпорядником публічної інформації, згідно з ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядниками інформації визнаються:

1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та вирішення яких є обов'язковими для виконання;

2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації про використання бюджетних коштів;

3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями – стосовно інформації про умови постачання товарів, послуг та ціни на них.

Цілком очевидно, що надання доступу до публічної інформації не є виконанням владних управлінських функцій. Тому ні за суб'єктом складом, ні за предметом спору ця категорія справ не вписується у визначені ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства.

Така ситуація є аналогічною із виборчими спорами, чия належність до спорів публічно-правового характеру є незаперечною, але за основними критеріями не вписується у визначення публічно-правового спору, встановленого КАС України. Як уявляється, з єдиним винятком із правил можна «миритися», але поповнення таких винятків ставить питання про перегляд завдання адміністративного судочинства та його основних категорій.

По-друге, зауваження викликає обмеження предмета позову у цій категорії справ можливістю оскаржити лише бездіяльність розпорядника публічної інформації. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Новизна охарактеризованої категорії справ зумовила необхідність надання додаткових роз'яснень Вищим адміністративним судом, який у постанові Пленуму ВАСУ від 30.09.2013 р. «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» надав рекомендації і роз'яснення щодо

особливостей застосування положень КАС України [187], але, на жаль, обійшов увагою питання: чи поширюється форма скороченого провадження на справи про оскарження рішень і дій розпорядника публічної інформації? Судова практика у цьому питанні не дає можливості зробити однозначний висновок, оскільки демонструє суперечливі підходи.

Вирішуючи це питання, слід взяти до уваги ту обставину, що повне ігнорування запиту на отримання публічної інформації – бездіяльність розпорядника публічної інформації – становить одиничні випадки, оскільки прямо й однозначно суперечить закону і тягне відповідальність. Більшість спорів виникають із відповідей розпорядника на запит, в яких міститься відмова у наданні доступу до інформації, тобто – рішень розпорядника.

Розглядати такі справи в ординарному позовному провадженні є нецільним і суперечить принципів процесуальної економії, адже судді потрібно лише оцінити ступінь відкритості інформації, яка стала предметом спору. Жодних додаткових пояснень від позивача не потрібно, а тому не потрібна і його особиста участь. Таким чином, розгляд справи про оскарження дій чи рішень розпорядника публічної інформації повністю відповідає ідеї скороченого провадження.

Наступною групою спорів, що вирішуються із застосуванням правил спрощеного провадження, є спори щодо 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.

Певну невизначеність у цих справах можна побачити у питанні визначення початкової дати задоволення вимог громадян за позовами, на підставі ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» та ст. 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Так, окремі суди цю дату визначають у межах зазначеного у ст. 122 КАС України шестимісячного строку звернення до суду, а інші «прив'язують» її до першого числа відповідного календарного місяця (тим самим виходять за межі шестимісячного строку).

Відповідно до положень ст. 122 КАС України, вказані вимоги підлягають до задоволення лише у межах шестимісячного строку, виходячи з відсутності окремо встановлених специфічних вимог. Відповідно до ст. 122 КАС України, адміністративний позов може бути подано у межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. «В межах встановленого законом строку звернення до адміністративного суду» означає, що позов має подаватися лише у тих часових обмеженнях, які встановлено законом. Крім того, можливість захисту прав та інтересів залежить від дотримання строків, встановлених на цей випадок законом.

За загальним правилом перебіг строку на звернення до адміністративного суду починається від дня виникнення права на адміністративний позов, тобто коли особа дізналася або могла дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Суди першої інстанції, відмовляючи у задоволенні позовів у частині визнання протиправними дій та зобов'язань нараховування та виплати 30-процентної державної соціальної допомоги у частині, яка виходить за межі шестимісячного строку, передбаченого ст. 122 КАС України, не звертають уваги на приписи ст. 123 КАС України, де вказано, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється відповідна ухвала.

Вищий адміністративний суд України у своєму листі № 1425/11/13-10 від 13.10.2010 р. роз'яснив, що під час вирішення питання про відкриття провадження у справі місцевим адміністративним судам необхідно перевіряти додержання строку звернення до суду. У разі пропуску такого строку та визнання указаних особою причин пропуску строку неповажними, місцевий адміністративний суд повинен залишити адміністративний позов без розгляду. При цьому необхідно враховувати, що предметом позову у цій категорії справ є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язані із соціальними виплатами, які можуть бути регулярними, періодичними, одноразовими, обмеженими у часі платежами, тому судам необхідно перевіряти строк звернення до суду залежно від виду платежу та тривалості періоду, за який виник спір, тобто можливими є випадки, коли у частині вимог позову заяву слід залишати без розгляду (ст. 169 КАС), а в іншій частині – відкривати провадження у справі (скорочене провадження).

Отже, дійшовши обґрунтованого висновку про відсутність підстав для поновлення позивачеві строку звернення до суду, суд першої інстанції має ще на стадії відкриття провадження у справі винести ухвалу про залишення адміністративного позову у цій частині без розгляду та продовжувати розгляд справи по суті тільки щодо вимог, заявлених у межах шестимісячного строку.

Крім того, встановивши, що органи Пенсійного фонду порушили норми права, які регулюють спірні правовідносини, адміністративний суд повинен визнати такі дії незаконними і зобов'язати Пенсійні фонди діяти відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Позивачам-дітям війни зазначеними Законами передбачено довічну щомісячну надбавку до пенсії у розмірі 30 % мінімальної пенсії за віком, яка у силу ст. 22 Конституції України не може бути обмеженою або скасованою, тобто судам, визнавши незаконними дії та зобов'язавши управління Пенсійного фонду здійснити перерахунок пенсії позивачам за певний період, необхідно звертати увагу на той факт, що зі сплином указанного терміну право позивача на таку соціальну допомогу не зникає, а продовжує існувати.

Разом із тим практика судів постановляти про стягнення платежів на майбутній період, або зобов'язувати відповідача здійснювати платежі у вказаному розмірі на майбутнє є неприйнятною, у зв'язку з чим постановлені судові рішення у цій частині скасовуються в апеляційному порядку.

Одним з актуальних питань сьогодення залишається з'ясування основних аспектів застосування скороченого провадження у контексті податкових справ. Для податкових відносин характерним є застосування усіх передбачених чинним процесуальним законодавством форм розгляду і вирішення справ: справи за позовом платника податків до органів доходів і зборів – вирішуються у загальній ординарній позовній формі; справи за позовом органів доходів і зборів у випадках, передбачених ст. 183 КАСУ, – особливому (непозовному) провадженні; справи про стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження – скороченому провадженні; нарешті, не виключається і можливість вирішити податковий спір у письмовому провадженні у випадку узгодженої позиції сторін і заявлення відповідних клопотань.

До податкових спорів, із певною долею умовності, можна віднести справи щодо 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. Спеціальним законом, який надає право органам державної податкової служби звертатися до суду з позовною заявою про припинення юридичної особи та підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця, є Податковий кодекс України (п. 20.1.12 ст. 20 ПК України). При цьому підстави припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень – органу доходів і зборів юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців визначає Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Незважаючи на те, що в КАС України це положення все ще зберігається, проте, нова редакція вказаного вище Закону спростила порядок припинення юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і не передбачає відповідного рішення адміністративного суду.

Крім того, як зазначалося вище, скорочене провадження застосовується у справах щодо стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС України строк оскарження – один місяць, згідно зі ст. 122 КАС України.

Грошові суми, які підлягають стягненню у порядку скороченого провадження у контексті податкових правовідносин, становлять податковий борг. Відповідно до вимог п. 14.1.175 ст. 14 Податкового кодексу України, податковим боргом є сума грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгодженого платником податків або узго-

дженого в порядку оскарження, але не сплаченого у встановлений цим Кодексом строк, а також пеня, нарахована на суму такого грошового зобов'язання. При цьому у випадках, коли платник податків у межах встановлених строків звертається до суду з позовом про визнання протиправним та скасування рішення контролюючого органу, то грошове зобов'язання вважається неузгодженим до дня набрання судовим рішенням законної сили, і, як наслідок, у платника податків відсутній податковий борг за цим платежем.

Слід звернути увагу на те, що при застосуванні п. 56.19 ПК України виявляється колізія з нормою права, викладеною у п. 56.18 ст. 56 ПК України. В одному випадку встановлено строк для оскарження рішення контролюючого органу протягом місяця з дня завершення процедури адміністративного оскарження, у другому – протягом 1095 днів. З метою розв'язання цієї колізії Вищий адміністративний суд України надав відповідні роз'яснення, згідно з якими при прийнятті позовної заяви від платника податків про оскарження податкових повідомлень-рішень та інших рішень про нарахування грошових зобов'язань, суди повинні вирішувати питання на користь платника податків і застосовувати п. 56.18 ст. 56 ПК України, який передбачає більш тривалий строк для звернення до суду (1095 днів) ніж п. 56.19 цієї самої статті (один місяць).

Таким чином, як наслідок, в наявності певні неузгодженості між положеннями ч. 122 КАС України та нормами Податкового кодексу України в частині строків оскарження рішення органів доходів і зборів про нарахування грошових зобов'язань, тобто фактично ст. 122 КАС України у системному зв'язку із ст. 283 КАС України у контексті податкових правовідносин є «непрацюючою», оскільки за нормами Податкового кодексу України строк оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, становить 1095 днів.

Таким чином, незважаючи на окремі недоліки та скептичні прогнози функціонування скороченого провадження, досвід його впровадження в адміністративному судочинстві слід визнати успішним, що підтверджує, по-перше, низький відсоток скасування рішень, прийнятих по суті справ, розглянутих у скороченому провадженні; по-друге, розширення переліку справ, до яких він застосовується; по-третє, збереження цієї форми (під назвою «спрощене провадження» з окремими змінами) у КАСУ, який набув чинності 15 грудня 2017 року.

На окрему увагу заслуговує особливе (непозовне) провадження, яке розглядається як недооцінений спосіб спрощення адміністративного судочинства. КАС України у гл. 11 формально містить одну категорію справ, які розглядаються в особливому порядку, тобто не в позовному провадженні – справи за зверненням органів доходів і зборів (ст. 283 КАС України).

Вищий адміністративний суд України в інформаційному листі ВАС України від 12.04.2012 р. № 1044/11/13-12 визнав належною до справ особливого провадження також справи за зверненням Служби безпеки України

щодо накладення арешту на активи, які 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. При цьому, як уявляється, й інші справи було би доцільно розглядати саме у контексті непозовної процесуальної форми.

Загальними ознаками особливого (непозовного) провадження є, по-перше, те, що, на відміну від позовного, він є безспірним, тобто у ньому відсутній спір про право та охоронюваний законом інтерес; по-друге, завданням судді є встановлення факту події, яка є підставою вжиття суб'єктом власних повноважень заходів, передбачених законом; по-третє, рішення суду у справах непозовного провадження легітимізує діяльність суб'єкта владних повноважень, якої обмежено законом; по-четверте, терміновість справ, які підлягають розглядові і вирішенню у порядку непозовного (особливого) провадження, зумовлює скороченість строків підготовки справи та її розгляду і вирішення.

Інші ознаки цього виду провадження можна вважати похідними, а саме:

1) склад учасників – якщо провадження не є позовним, то в ньому не може бути позивача і відповідача, з'являються інші учасники (заявник і особа, до якої звернено вимогу);

2) форма звернення до суду – подання (хоча це абсолютно логічне припущення не дотримується у ст. 284 КАС України);

3) базовий письмовий розгляд справи, оскільки особиста участь не є доцільною через характер справи.

Скороченість строку розгляду справ, передбачених ст.ст. 283 та 284, що не є характерним для позовного, адже, на відміну від непозовного провадження, строк розгляду справи у позовному провадженні дорівнює розумному строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, у свою чергу, в особливому провадженні строки дорівнюють одному – трьом дням. Це також зумовлено конкуренцією між загальною і спеціальною нормами.

Форма звернення до адміністративного суду не є уніфікованою у справах непозовного провадження: ст. 160 КАС України встановлено, що 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. У свою чергу, ст. 283 КАС України встановлено, що провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними передбачених законом повноважень здійснюється на підставі подання таких органів, тобто орган доходів та зборів, звертаючись до суду із захистом державних інтересів, пред'являє не адміністративний позов, а подання. Аналізуючи зміст норм щодо вимог до цих форм звернення можна зробити висновок щодо подібності їхньої юридичної природи, і суттєвих відмінностей визначити не вдається, тобто можна говорити, що законодавець просто виокремив справи непозовного провадження шляхом введення іншого терміна.

Оскільки завданням адміністративного судочинства є захист громадян від неправомірних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, то у справах непозовного провадження можна визначити функцію судового контролю, яка полягає у діяльності суду, щодо здійснення попереднього контролю за діями суб'єкта владних повноважень, що впливають на права громадян та юридичних осіб, шляхом надання формального дозволу на застосування примусових заходів, тобто предметом непозовного провадження є не публічно-правовий спір, а підстави щодо реалізації владних повноважень.

Аналізуючи ознаки непозовного провадження, можна зробити висновок, що це провадження є схожим з наказним провадженням у цивільному судочинстві, тобто як і в цивільному судочинстві, заявник звертається до суду з позовом/ поданням та доданими доказами, і суд на основі доказів у скорочені строки приймає рішення у справі. Непозовне провадження по-іншому можна назвати особливим, цей висновок можна зробити, виходячи з його природи, а саме те, що розгляд справ здійснюється в загальному порядку, визначеному КАС України, але з урахуванням його особливостей, тобто спеціальних норм. У зв'язку із скороченими строками розгляду справи непозовне провадження цією ознакою є подібним до скороченого провадження.

Отже, особливе (непозовне) провадження характеризується специфікою способу звернення до адміністративного суду (подання) та додатковими обмеженнями повноважень суду при прийнятті підсумкового рішення за наслідками стадії відкриття провадження у справі, а також додатковим правом позивача звернутися до адміністративного суду із тим самим питанням, але в ординарній позовній формі.

Як і в позовному провадженні, особливе провадження складається зі стадій. КАС України ці стадії не закріплює, проте, аналізуючи його, їх можна визначити:

1) відкриття провадження по справі, на якому відбувається перевірка адміністративно-процесуальної дієздатності сторін, перевірка відповідності адміністративного позову, подання вимогам процесуального закону, чи подано адміністративний позов у строк та інші дії, передбачені ст. 168 КАС України;

2) підготовче провадження, на якому суд здійснює підготовчі дії, пов'язані з підготовкою справи до судового розгляду, та максимально намагається досудово врегулювати справу. Насамкінець цієї стадії також приймається судове рішення;

3) розгляд і вирішення справи. На цій стадії відбувається безпосередньо судовий розгляд справи, в якому суд повинен виконати завдання адміністративного судочинства, повністю всесторонньо розглянути адміністративну справу та неупереджено, обґрунтовано прийняти законне судове рішення по справі.

Можна стверджувати, що стадії, як і в позовному провадженні, є схожими, логічно пов'язаними між собою, вони не здійснюються в хаотичному порядку а є послідовними та кожна з них оформлена процесуальним рішенням.

ням суду.

Аналіз ознак досліджуваного типу спрощеного провадження дає змогу зробити висновок про те, що особливе (непозовне) провадження – це вид адміністративного процесуального (судового) провадження, яке здійснюється в особливому порядку, визначеному спеціальними нормами КАС України, за зверненням заявника відносно зацікавленої сторони, в якому відсутній спір про право та розгляд якого відбувається у коротші строки, ніж це визначено ст. 122 КАС України.

Не вдаючись до ретельного аналізу цих категорій справ слід зазначити, що у проекті нової редакції КАС України відсутня глава, присвячена непозовному провадженню. В оновленому процесуальному законодавстві доцільно зберегти такий вид провадження як особливе (непозовне) провадження. Більше того, цю процесуальну форму варто поширити на справи з уточнення списку виборців і справи із застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Підставою належності зазначених справ до непозовного провадження є те, що метою судового розгляду зазначених у них питань є встановлення факту, а спору про право у цих справах, по суті, немає.

Спір про право є досить складною правовою категорією, і його теоретична конструкція є предметом невщухаючих дискусій. Так, одні автори зазначають, що публічно-правові спори виникають при реалізації функцій публічної влади і саме через публічно-правові відносини, отже, предметом публічно-правового спору є суперечності з реалізації повноважень органів публічної влади у відповідних правових формах, у тому числі у формі прийняття нормативно-правових актів. Якщо реалізація повноважень органу публічної влади відбувається через правовідносини з іншими суб'єктами, спір буде публічно-правовим, якщо спірні права, свободи, інтереси, обов'язки реалізуються саме у публічно-правових відносинах. Інші визначають публічно-правовий спір як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, що зумовлено здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник. Кожне із наведених визначень пов'язане спільністю бачення конфлікту як протиборства між сторонами, що мають взаємовиключні інтереси.

Особливості справ про уточнення списку виборців пов'язані насамперед із тим, що конфлікту в контексті взаємовиключних інтересів у цих справах немає: і особа, яка звернулася до адміністративного суду, і відповідна виборча комісія мають однакову зацікавленість – законність проведення виборів і надання можливості реалізувати активне виборче право. Крім того, суттєво відрізняє цю категорію спорів те, що згідно з 274 КАС України, з позо-

вом про уточнення списку виборців може звернутися будь-яка особа, яка має право голосу на відповідних виборах. Отже, у цих справах не йдеться про захист порушених (уявно порушених) власних суб'єктивних прав, адже питання про уточнення списку виборців можна порушити не тільки щодо внесення/виключення себе із списку, але будь-кого. Із цього можна зробити висновок, що позивач звертається за захистом неперсоніфікованого публічного права. Це прямо суперечить концепції публічно-правового спору, який виникає на підставі захисту особою свого суб'єктивного права.

Враховуючи усі ці доводи, можна сформулювати припущення, що у справах про уточнення списку виборців мова йде саме про відсутність спору про суб'єктивне право, а тому його доцільно розглядати саме у порядку особливого (неповного) провадження.

Підводячи підсумок з'ясуванню процедури спрощеного провадження в окремих категоріях адміністративних справ слід вдатися до таких висновків:

1. За правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності, як адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

2. За правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, перелік яких чітко визначено в КАСУ.

3. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: значення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

4. Спрощене провадження передбачає короткі строки провадження, можливість розгляду справ без виклику учасників провадження при відсутності заперечень з їх сторони, в той же час неодмінним є процедура прийняття рішення у справі та його зміст.

5. Спрощене провадження – це можливість застосування принципу процесуальної економії, який передбачає мінімізацію залучення матеріальних, кадрових ресурсів судової системи України, яка зазнала позитивних змін.

Питання для самоконтролю

1. Визначте основні засади судового розгляду справ, який здійснюється у спрощеному провадженні.

2. В які строки здійснюється судовий розгляд справ у спрощеному провадженні?

3. Наведіть відмінні особливості розгляду справ у звичайному та спрощеному провадженні.

4. Які категорії адміністративних спорів розглядаються у спрощеному провадженні?

5. Зазначте особливості складання та подання адміністративного позову у спрощеному провадженні.

6. Розкрийте процесуальні особливості стадій спрощеного провадження адміністративної справи.

7. Визначте процесуальний порядок судового розгляду адміністративних справ у спрощеному провадженні.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153–154.

3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

4. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.

5. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/para3#n3>.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові; Ківалов С.В., Харитонova О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. Харків: ТОВ “Одіссей”, 2005. 552 с.

7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк та ін.; заг. ред. О. М. Пасенюк. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

8. Завальнюк І.В. Скорочене провадження – дієвий засіб оптимізації системи адміністративного судочинства. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. Київ, 2011. № 2. С. 55–61.

9. Завальнюк І.В. «Розумний строк» вирішення справи як складова права на судовий захист в адміністративному процесі. *Новітні наукові дослідження держави і права*. Миколаїв: Іліон, 2013. С. 131–136.

10. Завальнюк І.В. Підстави зміни форми судового розгляду справи в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2016. № 4. С. 63–67.

11. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України: навч. посібник. Київ: Алерта; КНТ, 2006. 271 с.

12. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві: монографія / С. В. Ківалов, С. В. Білуга, А. О. Неугодніков. Одеса: Фенікс, 2012. 201 с.

13. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

14. 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. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

15. Підсудність в адміністративному судочинстві: метод. рекомендації / В. К. Колпаков, А. П. Огородник, Р. В. Ватаманюк, В. В. Гордєєв. Чернівці: Золоті литаври, 2011.

128 с.

16. Сорока М. О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 190 с.
17. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
18. Про судові рішення в адміністративній справі: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 року № 7. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13/print1390434581024504>.
19. Гетманцев М. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система: реальність і виклики сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 179–183.
20. Кіт Х. Підготовче провадження як стадія адміністративного процесу: загальна характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 58. С. 135–139.
21. Кисіль Л.Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С.144–150.
22. Синицька Я.П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2011. № 4. С. 681–684.
23. Джафарова О. В., Синицька Я. П. Судові рішення в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: монографія. Харків: Ника Нова, 2014. 238 с.
24. Марченко О. О. Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 32. 2016. С. 128–146.
25. Бітов А. І. Особливості касаційного провадження в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: КПУ, 2016. 191 с.
26. Буцьких О. О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 195 с.
27. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 23–27.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 6

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

6.1. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, його сутність та гарантії реалізації.

6.2. Особливості провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення.

6.3. Особливості оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесених працівниками Національної поліції (за результатами судової практики).

6.1. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, його сутність та гарантії реалізації

Відповідно до статті 55 Конституції України, кожен має право оскаржити в суді рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Реалізація даного конституційного права відбувається у тому числі через оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, ухвалених суб'єктами публічного управління.

Нині на врегулювання судового провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними зазначених постанов спрямовано норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митного кодексу України (далі – МК) та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Системний аналіз їх приписів дозволяє стверджувати: базовим документом, положення якого визначають правила щодо всіх стадій провадження у справах про правопорушення, є КУпАП; але більшість з правил, якими регламентовано відносини з оскарження, об'єднано в КАС.

З огляду на це у процесі правозастосування виникають питання: як співвідносяться норми КУпАП та КАС й, відповідно, як мають вирішуватися справи за наявності колізії між нормами цих кодексів?

Метою роботи в межах даного розділу навчального посібника є аналіз

правових норм та практики їх реалізації щодо оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, окреслити його порядок, набути навиків щодо їх застосування.

Реалізація мети зумовила необхідність вирішення таких завдань: з'ясувати сутність права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення та охарактеризувати гарантії його реалізації; окреслити коло суб'єктів права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення; визначити завдання і зміст оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення; встановити ознаки правових відносин, що виникають між учасниками провадження з розгляду позовних заяв про протиправність зазначених постанов; навести принципи судового провадження з оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення та надати їм характеристику; виокремити та охарактеризувати процесуальні етапи, що наповнюють провадження з розгляду позовних заяв про протиправність вказаних постанов; з'ясувати повноваження суду при вирішенні по суті справ за цими позовними заявами; здійснити порівняльно-правовий аналіз норм національного законодавства, актів Комітету Міністрів Ради Європи та норм законодавства окремих держав з питань оскарження в суді рішень у справах про адміністративні проступки.

Відправною точкою оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення виступає реалізація особою, стосовно якої постанову винесено, або потерпілим права на судове оскарження. Тому видається доцільним розпочати дане дослідження із теоретичної характеристики цього права.

Право на судове оскарження за своєю природою є суб'єктивним правом особи. У теорії суб'єктивне право визначається як «гарантована правом міра можливої чи дозволеної поведінки особи»⁷⁸ або «як свобода у поведінці, що закріплена або допустима законом»⁷⁹. Однак право на оскарження не зводиться лише до права на скаргу. Останнє становить лише юридичну можливість, здійснення якої, за умови відповідності скарги вимогам законодавства, породжує правові відносини оскарження, в яких скаржник може реалізувати усі інші належні йому можливості. Таким чином, реалізація права на оскарження починається з реалізації права на скаргу, але цим не вичерпується.

Виходячи з наведеного, право на оскарження можна розуміти вузькому й широкому сенсі. У вузькому – йдеться про право на скаргу або про право на позов (у випадку оспорювання постанови у справі про адміністративне правопорушення за правилами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС)). У широкому сенсі право на оскарження включає також усі

⁷⁸ Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф. О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

⁷⁹ Проблемы общей теории государства и права: учебник для вузов / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. С. Нерсесянца. Москва: Норма, 2004. 563 с.

права, які виникають у зв'язку з поданням скарги (позову), включаючи право на задоволення висунутих вимог, якщо їх визнано обґрунтованими.

Право на оскарження (як і кожне суб'єктивне право) складається з цілого ряду правомочностей, тобто юридичних можливостей, якими користується особа у процесі його реалізації. До правомочностей, як правило, відносять права на власні дії, на вимагання і на домагання.

Право на дії полягає у можливості особи звернутися до суду, у спроможності реалізовувати процесуальні права в порядку і формах, які, у разі оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, визначено КАС та Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Право на вимагання має два аспекти: позивач може вимагати певної поведінки від (а) суду та (б) інших учасників справи. Право вимагати певної поведінки від суду реалізується через встановлення обов'язку суду прийняти до розгляду позов, відкрити провадження у справі, розглянути її та ухвалити рішення. Позивач має право також вимагати виконання процесуальних обов'язків іншими учасниками справи (наприклад, ставлячи питання відповідачеві або свідкам у справі).

У випадку, якщо зобов'язані суб'єкти ухиляються від виконання своїх обов'язків, скаржник має право звернутися до компетентного органу для забезпечення реалізації свого права. В цьому полягає правомочність домагання. Так, за КАС позивач може просити суд ухвалити рішення про витребування доказів, не наданих відповідачем, або про забезпечення явки в судове засідання свідка у справі тощо.

Зі змісту ст. 287 КУпАП випливає, що суб'єктами права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є прокурор, особа, щодо якої її винесено, а також потерпілий.

Зауважимо, що наведений припис КУпАП зазнав змін у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури»⁸⁰. Саме цим законом прокурора було віднесено до суб'єктів оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, що, як справедливо стверджує Н. Б. Писаренко, з теоретичної точки зору є невірним, адже аналіз положення КУпАП, Митного кодексу України (далі – МК), а також Закону України «Про прокуратуру», дає їй можливість зробити висновок, що ініціювати перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення прокурор може через внесення подання, що є формою здійснення наглядової діяльності і жод-

⁸⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18.09.2012 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 73. Ст. 9.

ним чином не пов'язано з реалізацією права на оскарження⁸¹.

За новим Законом України «Про прокуратуру», який набув чинності 25 квітня 2015 р., в якості однієї з функцій прокуратури визначено представництво інтересів громадянина в суді. Відповідно до ст. 23 цього Закону, таке представництво полягає у здійсненні прокурором процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина.

Воно можливе, якщо особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють цей захист. Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Суд, у свою чергу, має підтвердити підстави для представництва. Цією самою статтею прокурора зобов'язано попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень.

Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень. У разі підтвердження наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу.

Згідно з ч. 5 ст. 23 зазначеного Закону, прокурор з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина, звернення, що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору. Протягом 15 днів з дня отримання такого звернення відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору. У разі неврегулювання спору прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора⁸².

Зазначимо, що наведені положення нового Закону «Про прокуратуру» повністю узгоджено із приписами ст. 60 КАС. В обох актах прокурор виступає фактичним представником інтересів осіб, які не спроможні самостійно

⁸¹ Писаренко Н. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України. *Вісник Вищого адміністративного Суду України*. 2013. № 3. С. 68–74.

⁸² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.

реалізувати свій процесуальний статус.

Після набуття чинності новим Законом відповідно до його прикінцевих положень діятимуть оновлені норми КУПАП. Зокрема, у ч. 1 ст. 287 КУПАП прокурор буде фігурувати як суб'єкт оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення тільки у випадках, коли він здійснюватиме нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадянина.

Особа, стосовно якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення, як носій права на оскарження, характеризується такими рисами:

1) це – тільки фізична особа. Такий висновок ґрунтується на аналізі статей 12, 20, 27, 33 КУПАП та ст. 459 МК. Вивчення окремих рішень Конституційного Суду України дозволяє стверджувати: за КУПАП суб'єктом адміністративного правопорушення є виключно фізична особа, а тому право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення надано саме їй⁸³;

2) стосовно такої особи винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення або у справі про порушення митних правил. Зауважимо, що ні КУПАП, ні МК не дають відповідей на питання: чи можна оскаржити будь-які постанови у розглядуваних справах? Адже в КУПАП та в МК йдеться про три види постанов. За КУПАП це – постанови про накладення адміністративного стягнення, про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУПАП, та про закриття справи, а за МК – про проведення додаткової перевірки, про накладення адміністративного стягнення та про закриття провадження у справі. Вбачаємо, що ухвалення будь-якого із зазначених рішень може призвести до порушення прав особи, а тому кожне з них може бути предметом оскарження у суді;

3) дана особа повністю або частково не погоджується із винесеним стосовно неї рішенням у справі про адміністративне правопорушення. Визначаючи статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, науковці іноді стверджують, що право на оскарження має місце лише до дати спливу строку звернення зі скаргою. Дійсно, право на оскарження у більшості випадків реалізується до дати закінчення встановленого строку, а його

⁸³ Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1076 та Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 141 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). *Офіційний вісник України*. 2010. № 101. Ст. 3639.

пропуск тягне відмову у прийнятті скарги (позову) до розгляду. Але, зважаючи на приписи ст. 121 КАС, зацікавлена особа може реалізувати право на оскарження навіть після закінчення згаданого строку, якщо суд визнає поважність причин його пропуску. Так, у постанові Комсомольського районного суду м. Херсон від 19 червня 2009 р. зазначено, що позивачем, який оспориював законність притягнення його до адміністративної відповідальності, пропущено строк звернення до суду. Але це обумовлено тим, що справу про правопорушення розглянуто за відсутності позивача; копію постанови надіслано йому поштою більше ніж через місяць після її винесення. З урахуванням цих обставин суд, визнавши поважними причини пропуску строку, фактично надав особі можливість реалізувати право на оскарження. Справу було розглянуто, а позов повністю задоволено⁸⁴.

Крім особи, яка притягається до відповідальності, оскаржити постанову має право потерпілий. Відповідно до ст. 269 КУпАП, потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням завдано моральну, фізичну або майнову шкоду. Зауважимо, що майнову шкоду можна заподіяти не тільки фізичній, а і юридичній особі. Отже, право оскаржити постанову в справі про адміністративне правопорушення надано фізичній особі, яка зазнала внаслідок вчинення правопорушення моральної, фізичної чи майнової шкоди, а також юридичній особі – у разі завдання шкоди майнової. Вищий адміністративний суд України у довідці від 29 січня 2010 р. справедливо зазначає, що право оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення є проявом закріпленого у ч. 2 ст. 55 Конституції України права на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб⁸⁵.

Право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб вважають основоположним, невід'ємним, загальним і рівним для кожного правом людини і громадянина, яке має визнаватися державою з огляду на міжнародні стандарти. У свою чергу, під міжнародними стандартами науковці розуміють закріплені у міжнародних актах і документах, текстуально уніфіковані й функціонально універсальні принципи та норми, які: а) зумовлені досягнутим рівнем соціального розвитку та його динамікою; б) фіксують мінімально необхідний або бажаний зміст і/чи обсяг прав людини; в) встановлюють позитивні обов'язки держави щодо забезпечення, охорони й захисту цих прав та г) передбачають за порушення прав санкції політико-юридичного чи політичного характеру.

Доцільно також звернути увагу на тлумачення права на оскарження пос-

⁸⁴ Постанова Комсомольського районного суду м. Херсон від 19 червня 2009 р. № 3986634. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3986634>.

⁸⁵ Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6. *Юридичний вісник України*. 2008. № 17. С. 10–11.

танов у справах про адміністративні правопорушення з огляду на міжнародні правові акти. Так, статтею 6 Конвенції передбачено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення⁸⁶.

Зауважимо, що у наведеній статті йдеться про судовий захист цивільних прав, а також про захист прав у кримінальному провадженні, в той же час слід враховувати, що коли Конвенція створювалась, не планувалось, що її положення, а так само і компетенція Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) будуть поширюватися на адміністративні справи. Нині ЄСПЛ у своїх рішеннях доводить, що за певних умов конвенційні гарантії мають бути застосовані й у випадку вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності.

Аналіз окремих рішень ЄСПЛ у справах проти України дозволяє дійти справедливого висновку, що провадження у справі про адміністративне правопорушення, у результаті якого може бути прийнято постанову про застосування найжорсткішого стягнення – адміністративного арешту, вважається по суті кримінальним, а тому таким, що вимагає забезпечення всіх гарантій ст. 6 Конвенції. Зокрема в рішенні ЄСПЛ у справі «Корнев і Карпенко проти України» зазначено, що заявниця Карпенко у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-3 КУпАП, була покарана шляхом накладення штрафу⁸⁷, але санкцією вказаної статті на момент, коли заявниця притягалася до відповідальності, було закріплено можливість застосування адміністративного арешту. Отже, правопорушення, про яке йдеться, не є незначним, а провадження з розгляду справи про притягнення до відповідальності за його вчинення має відбуватися на засадах, подібних до тих, що запроваджені для розгляду кримінальної справи.

⁸⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікована Верховною Радою України. Див.: Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.97 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263; Офіційний переклад тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.

⁸⁷ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21 жовтня 2010 р. *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі*. 2011. № 4. С. 87–106.

6.2. Особливості провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення

Судове провадження за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення врегульовано нормами 3-х актів – КУпАП, МК та КАС. Перш ніж досліджувати етапи та процесуальні дії, які наповнюють це провадження, вважаємо за доцільне проаналізувати окремі загальні положення зазначених кодексів з тим, щоб з'ясувати, як співвідносяться їх приписи.

Відповідно до ч. 1 ст. 288 КУпАП, постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено: 1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП; 2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП; 3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовий особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП.

З огляду на формулювання, наведені у ч. 1 ст. 288 КУпАП, слід з'ясувати, (1) що означає «у порядку, передбаченому КАС» та (2) яким нормам має надаватися перевага у випадку колізії між приписами КАС і КУпАП.

Щодо першого питання, то залишається незрозумілим, які норми мав на увазі законодавець, використовуючи словосполучення «у порядку, передбаченому КАС»: виключно ті, що регулюють провадження в суді першої інстанції, або йдеться про всі норми КАС, включаючи ті, що визначають завдання адміністративного судочинства, його принципи, порядок обчислення строків тощо. Якщо узагальнити існуючі з цього приводу позиції, то можна стверджувати, що більшість науковців схиляються до того, що під порядком, визначеним КАС, розуміють порядок, який встановлюється із застосуванням всіх положень даного процесуального закону.

Приєднуючись до такої позиції, зазначимо, що судове провадження є системним явищем і має ґрунтуватися на єдиних принципах. Неможливо вирізнити з КАС певну групу норм і застосовувати їх при розгляді скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення без врахування загальних положень кодексу. Доповнення у 2010 р. КАС статтею 171-2 також свідчить, що досліджуване провадження має відбуватися не лише згідно із приписами, які регламентують розгляд справи у суді першої інстанції, а і згідно з нормами, що містяться у загальних положеннях КАС.

Нова редакція КАСУ, який набув чинності 15 грудня 2017 року, визна-

чає особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності в статті 286 КАСУ.

Законодавче використання формулювання «з особливостями, встановленими КУпАП» означає, що в усіх випадках, коли має місце колізія між приписами КАС і КУпАП, застосовуються положення КУпАП. Коли норми з однаковою юридичною силою регулюють певні суспільні відносини по-різному, перевага має надаватися нормі, що міститься у спеціальному акті, тобто у КУпАП. Це стосується, зокрема, строків оскарження (ст. 289 КУпАП), звільнення від сплати державного мита (ч. 5 ст. 288 КУпАП), меж перегляду постанови (ч. 1 ст. 283 КУпАП) тощо. З цього правила існує виняток, коли норму КУпАП, яка передбачає правило, відмінне від того, що закріплено у КАС, неможливо виконати. Мається на увазі положення ч. 2 ст. 288, яким встановлено, що скарга подається через орган, який виніс постанову. На практиці ця норма судами ігнорується, бо вона суперечить ст. 168 КАС. Тому, гадаємо, що у ч. 2 ст. 288 КУпАП доцільно вказати, що діє вона у випадках адміністративного оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів). Отже, спори про відповідність законові постанов у справах про адміністративні правопорушення мають розв'язувати адміністративні суди за правилами КАС.

Протягом певного часу точилася дискусія щодо можливості віднесення розглядуваних справ до юрисдикції адміністративного суду. Адже відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 17 КАСУ від 2005 року остання не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. Посилаючись на цю норму, деякі судді відмовляли у розгляді скарг на постанови у справах про адміністративні порушення у порядку КАС, бо вважали, що їм належить вирішувати питання про винуватість особи та вид адміністративного стягнення.

Так, суддя Миколаївського районного суду Львівської області відмовив у відкритті провадження у справі за позовом фізичної особи до старшого державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища про визнання протиправною та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. В ухвалі від 2 липня 2007 р. він зазначив, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори про накладення адміністративних стягнень; позивач просить визнати протиправною та скасувати постанову про накладення саме такого стягнення, а тому дана справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Львівський апеляційний адміністративний суд зазначене рішення скасував, а справу направив до місцевого суду для вирішення питання про відкриття провадження. Суд апеляційної інстанції вказав, що у даному випадку

предметом оскарження є рішення суб'єкта владних повноважень, ухвалене у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, а тому суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про неналежність розгляду цього позову у порядку адміністративного судочинства⁸⁸. Рішення скасовано Вищим адміністративним судом України. В обґрунтування своєї позиції касаційний суд звернувся до ч. 1 ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Відповідно до ч. 2 ст. 4 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. У главі 17 розділу III КУпАП до органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесено, в тому числі, органи земельних ресурсів, які, згідно зі статтею 238-1 КУпАП, розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про використання і охорону земель, та вирішують питання про притягнення винних до відповідальності і накладення на них стягнень. Системний аналіз наведених норм дозволив суду касаційної інстанції констатувати, що адміністративні суди дійсно не розглядають публічно-правові справи про адміністративні правопорушення; їх розглядають визначені главою 17 розділу III КУпАП органи, які приймають відповідні постанови. У свою чергу, ст. 287 КУпАП особі, щодо якої прийнято постанову у справі про адміністративне правопорушення, надано право її оскаржити. Порядок оскарження визначено ст. 288 КУпАП, відповідно до якої суб'єкти оскарження можуть звернутися до вищого органу або районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду з правилами, визначеними КАС, з урахуванням особливостей, встановлених КУпАП. Отже, позовні вимоги щодо перевірки постанови про накладення адміністративного стягнення підлягають розгляду за правилами адміністративного судочинства.

Таку саму позицію продемонстрував Вищий адміністративний суд України у довідці від 29 січня 2010 р., зазначивши, що у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності адміністративним судом не вирішується питання про відповідальність особи, а перевіряється законність рішень, дій чи бездіяльності, за наслідками чого суд може визнати незаконними і скасувати рішення про накладення стягнення або відмовити у цьому⁸⁹.

У згаданій довідці Вищий адміністративний суд України окремо зупинився на питанні належності до юрисдикції адміністративних судів справ щодо оскарження постанов про накладення стягнень за порушення митних

⁸⁸ Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 8 липня січня 2008 р. № 2310505. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2310505>.

⁸⁹ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 1 квітня 2009 р. № 3720124. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3720124>.

правил. З цього приводу Суд нагадав, що Митним кодексом України встановлено порядок провадження у даних справах, описано процесуальні дії, які вчиняються у ході провадження, окреслено відповідні процедури. Згідно з МК, органами, уповноваженими розглядати ці справи, є митні органи та місцеві суди (судді) за місцем розташування митних органів, посадові особи яких здійснювали провадження. На підставі аналізу наведених положень Суд підсумував: спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності митних органів у справах про порушення митних правил, розгляд яких віднесено до компетенції цих органів, мають вирішуватися за правилами КАС. У свою чергу, у порядку адміністративного судочинства не підлягають розгляду спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності митних органів у справах про порушення митних правил, що віднесені до юрисдикції місцевих⁹⁰.

Предметна підсудність розглядуваних справ визначена у ст. 20 КАС, згідно з п. 1 ч. 1 якої усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності підсудні місцевим загальним судам як судам адміністративним. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Отже, особі, яка бажає оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення, слід звертатися до одного з названих судів, які діють у даному випадку як суди адміністративні і відправляють правосуддя за правилами КАС з урахуванням особливостей, встановлених КУпАП.

Місцевий загальний суд розглядає справу за скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення як суд першої інстанції (ч. 1 ст. 20 КАС). Справа розглядається суддею одноособово (ст. 32 КАС). Правила територіальної підсудності закріплено у ст. 25, частинами 1 та 2 якої передбачено, що адміністративні справи вирішують суди за місцезнаходженням відповідачів. Справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної особи, вирішують за вибором позивача суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) особи-позивача, або суд за місцезнаходженням відповідача.

Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує суд за місцезнаходженням відповідача.

Аналіз наведених правил дозволяє дійти таких висновків.

1. Особа, яка подає скаргу, може за власним вибором звернутися до суду або за місцем свого проживання (постійного перебування), або за місцез-

⁹⁰ Про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності: довідка Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2010 р. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 115–133.

находженням органу чи посадової особи, що винесли постанову у справі про адміністративне правопорушення. Звичайно, це незручно ні для суду, який розглядає справу, ні для суб'єкта владних повноважень, який є відповідачем. Адже скаржник, який, приміром, постійно проживає у м. Харків, скоївши адміністративний проступок у м. Дніпро, може оскаржити постанову до районного суду м. Харкова за місцем своєї реєстрації. Однак одним із принципів адміністративного судочинства є верховенство права, яке, зокрема, полягає у тому, що права людини визнаються найвищою цінністю. Таким чином, інститут оскарження до суду постанов у справах про адміністративні правопорушення має функціонувати так, щоб це було максимально зручно для осіб, які намагаються захистити свої права, а тому має вміщувати правила альтернативної територіальної підсудності.

2. Оскільки скаржниками у даній категорії справ є, як правило, фізичні особи, виникає питання, що вважати місцем їх постійного проживання. Суди зазвичай таким місцем називають місце реєстрації відповідно до паспортних даних. Цей підхід не виправдано звужує право особи звертатися до суду за захистом своїх прав, бо особа може постійно не проживати за місцем реєстрації.

Згідно з ч. 1 ст. 28 Цивільного кодексу України, місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому особа проживає постійно, переважно або тимчасово. Як бачимо, закон не пов'язує місце проживання особи з місцем реєстрації за певною адресою. Законом України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» передбачено, що громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком встановлених обмежень.

Враховуючи викладене, можна констатувати: суди не мають права відмовляти особі у прийнятті скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо вона подала її не за місцем реєстрації, а за місцем фактичного постійного проживання.

3. З правила альтернативної територіальної підсудності є один виняток. Якщо скаржник не має місця постійного проживання на території України, він може звернутися зі скаргою до місцевого загального суду за місцезнаходженням суб'єкта винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Як зазначалося вище, провадження у справах про адміністративні правопорушення включає декілька стадій, однією з яких є перегляд постанов у цих справах. В межах даного дослідження розглядаємо перегляд постанов, здійснюваний за правилами КАС.

Нагадаємо, що нині, згідно з КАС, рішення суду першої інстанції у справах щодо законності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів влади з приводу притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і подальшо-

му оскарженню не підлягає.

З огляду на те, що судовий процес сприймають як сукупність стадій, представлених провадженнями у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій, можемо стверджувати: в досліджуваних справах судовий процес обмежується лише стадією їх розгляду у суді першої інстанції. Упродовж такого розгляду учасники судового процесу вчиняють дії, які можна об'єднати у пов'язані між собою етапи. Без проходження певного етапу подальший рух справи неможливий.

Враховуючи викладене, пропонуємо вирізняти такі етапи у судовому провадженні з розгляду справ щодо рішень, дій, бездіяльності суб'єктів влади з приводу притягнення до адміністративної відповідальності:

- 1) відкриття провадження та підготовка справи до розгляду;
- 2) розгляд справи;
- 3) ухвалення рішення та
- 4) його виконання.

У більшості випадків судове провадження щодо оскарження постанови у справі про адміністративний проступок порушується за зверненням особи, стосовно якої винесено постанову, або за зверненням представника такої особи. Адже у ситуації, коли суд, який переглядає постанову, не має права застосувати жорсткіше стягнення, потерпілий, навіть якщо він і не погоджується з постановою, практично не має зацікавленості у реалізації права на оскарження. За винятком, безумовно, випадків, коли потерпілий має намір просити зобов'язати суб'єкта владних повноважень ще раз переглянути справу про відповідальність або, коли він оспорує постанову в частині, що стосується рішення про відшкодування завданої йому шкоди.

Відповідачем у справі є суб'єкт притягнення до адміністративної відповідальності, тобто орган (посадова особа), уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Строк, відведений законом на оскарження, складає 10 днів від дати винесення постанови (ст. 289 КУпАП). Згідно з ч. 4 ст. 529 МК, скарга (адміністративний позов) на постанову митного органу у справі про порушення митних правил подається у строк, встановлений КУпАП, тобто також у 10-денний строк.

Відповідно до ч. 2 ст. 286 КАСУ, позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови).

Таким чином, при визначенні строків оскарження тут слід враховувати положення ч. 1 ст. 288 КУпАП, в якій зазначено, що оскарження відбувається за правилами КАС з особливостями, зазначеними у КУпАП. Очевидно, що

строк оскарження можна віднести до таких особливостей.

Окремі роз'яснення щодо цього надано Вищим адміністративним судом України у рішенні від 15 липня 2009 р. у справі за позовом фізичної особи до районного центру зайнятості про скасування рішення про накладення адміністративного стягнення та відшкодування моральної шкоди. Суд зазначив, що ч. 1 ст. 99 КАС передбачено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого КАС або іншими законами. Ця норма є бланкетною; вона відсилає до приписів інших законів. За ст. 289 КУпАП, скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом 10 днів з дня прийняття постанови. Тобто цією нормою встановлено саме такий строк звернення до суду по даній категорії справ⁹¹.

Постає питання: як бути у випадку, коли скаржник спочатку звернувся із адміністративною скаргою, а після її незадоволення, подав адміністративний позов? Розгляд скарги вищим органом (вищою посадовою особою) з урахуванням часу на подання скарги і надіслання відповіді на неї триватиме більше 10 днів. Отже, звернення до суду відбудеться із порушенням строку, встановленого для судового оскарження постанови.

Частиною 4 ст. 122 КАС встановлено, що якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначено обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. У той же час вважаємо неможливим застосування даного положення, бо це призведе до того, що строк звернення зі скаргою після вичерпання можливості адміністративного перегляду буде тривалішим, ніж той, що вказаний у ст. 289 КУпАП. При поданні адміністративного позову після проходження процедури адміністративного оскарження позивач може вказати на причину пропуску строку звернення до суду. Суд має таку причину пропуску сприйняти як поважну й розглянути справу. На це вказував Вищий адміністративний суд України у довідці від 29 січня 2010 р., зазначаючи, що тільки пропуску встановленого 10-денного строку оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення не може бути підставою для відмови у задоволенні позову без дослідження причин його пропуску⁹². Для прикладу суд навів справу за позовом фізичної особи до

⁹¹ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 липня 2009 р. № 4519349. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4519349>.

⁹² Про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності: довідка Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2010 р. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 115–133.

управління у справах захисту прав споживачів про визнання протиправними дій та скасування постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. У даній справі суди першої та апеляційної інстанцій зійшлися на думці, що позивач пропустив строк звернення до адміністративного суду, не довів поважності причин такого пропуску, а тому у задоволенні позову слід відмовити. Вищий адміністративний суд України рішення цих судів скасував та направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції. В ухвалі від 29 липня 2009 р. він зазначив, що висновки судів попередніх інстанцій є передчасними, бо вони не з'ясували всіх обставин справи, не перевірили обґрунтованість чи безпідставність позовних вимог, розглядали лише причини пропуску строку звернення до суду, отже, відмовили у задоволенні позовних вимог лише у зв'язку з таким пропуском⁹³.

Формою звернення до адміністративного суду є позовна заява, вимоги до якої закріплено у ст. 160 КАС. Щодо заяв у справах з приводу рішень суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності, то вони мають змістовні особливості, обумовлені, насамперед, обґрунтуванням й формулюванням позовних вимог. Згідно зі ст. 5 КАСУ, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень. Саме на друге спрямовано позов у даній категорії справ. На відміну від попередньої редакції КАСУ, сучасна норма, яка встановлює вимоги до позовної заяви, не визначає перелік позовних вимог позивача, з якими він може звертатись до суду, таким чином розширюючи можливості позивача, однак у п. 5 ст. 160 КАСУ визначено, що в позовній заяві зазначаються: зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача.

До обох вимог з огляду на п. 5 ст. 21 КАС можна додати вимоги щодо відшкодування відповідачами матеріальної та/або моральної шкоди, завданої прийняттям оскаржуваних постанов.

Зазначимо також, що особі, яка є потерпілою від правопорушення, має сенс вимагати визнання постанови протиправною, її скасування та зобов'язання відповідача ще раз розглянути справу. Якщо розгляд справи в суді ініціює особа, яка притягалася до відповідальності, то їй цікаво отримати рішення суду про протиправність постанови, її скасування й закриття справи

⁹³ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 липня 2009 р. № 6921695. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6921695>.

про правопорушення.

Позовні вимоги про зміну заходу стягнення чи ухвалення нової в даному випадку є неприйнятними. Як справедливо зазначає Н. Б. Писаренко, зміна або прийняття нової постанови передбачають розв'язання питання про винуватість позивача та про вид стягнення, застосовуваного до нього, що не узгоджується з призначенням адміністративного судочинства⁹⁴.

Слід врахувати, що статтею 40 КУпАП передбачено, що адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час розгляду справи про адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує 2-х неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому у постанові про накладення адміністративного стягнення зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування (ч. 3 ст. 283 КУпАП). Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що суб'єкти оскарження можуть просити суд визнати протиправною та скасувати постанову у справі про адміністративне правопорушення в частині, якою розв'язано вимогу про відшкодування шкоди. Очевидно, що у такому випадку недоцільно просити про повторний розгляд справи про правопорушення. Адже спори з приводу відшкодування шкоди є приватноправовими і мають вирішуватися у порядку цивільного судочинства. У разі скасування постанови в частині відшкодування шкоди зацікавлена особа має право позиватися до суду за розв'язанням цього спірного питання за правилами Цивільного процесуального кодексу України.

Виходячи з норм ст. 139 КАСУ при задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень цього Кодексу, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа. Слід зауважити, що доволі частими є випадки звернення особи із позовами, у яких просять не тільки скасувати постанови у справах про адміністративні правопорушення, а і повернути суми сплачених штрафів. Об'єднання таких вимог в одній позовній заяві є неприпустимим, адже відповідачем у справі з оскарження постанови про накладення стягнення є суб'єкт, що її виніс. Питання повернення коштів з бюджету вирішується органом Державної казначейської служби України, який у даному випадку не може бути відповідачем, бо не має відношення до оскаржуваної постанови. Якщо цей орган відмовить у поверненні суми після пред'явлення йому судового рішення про скасування постанови про накладення штрафу, то це може бути оскаржено в адміністративному суді. Отже, у випадку звернення з вимогами скасувати постанову та повернути суму штрафу суд має залишати

⁹⁴ Писаренко Н. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 3. С. 68–74.

останню без розгляду.

Також слід звернути увагу на те, що п. 5 ст. 139 КАСУ визначено, що у разі відмови у задоволенні вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, або залишення позовної заяви без розгляду чи закриття провадження у справі, судові витрати, понесені відповідачем, компенсуються за рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Предметом оскарження у розглядуваних справах є постанова, тобто індивідуальний, правовий, владно-розпорядчий акт, яким на особу покладено певні обтяжуючі обов'язки або яким справу закрито. Протокол, що фіксує факт вчинення протиправного діяння, таких формулювань не вміщує, а тому оскарженню не підлягає. Подібну аргументацію наводять у своїх рішеннях національні суди, відмовляючи у відкритті провадження у справах за позовами, в яких позивачі просять визнати неправомірними протоколи про адміністративні правопорушення. Так, суддя Московського районного суду м. Харкова в ухвалі про відмову у відкритті провадження зазначив, що доводи позивача про відсутність в його діях складу правопорушення, якими позивач обґрунтовує свої вимоги в частині скасування протоколу, підлягають доказуванню під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, чим місцевий суд як суд адміністративний займатися не вправі⁹⁵.

Разом з тим протоколи про адміністративні правопорушення можуть включати інформацію про застосування до осіб, які притягаються до відповідальності, заходів забезпечення провадження у розглядуваних справах. У таких випадках предметом оскарження виступатимуть дії або бездіяльність, допущені у зв'язку із застосуванням зазначених заходів. Отже, позивачі мають висувати вимоги до визнання незаконними останніх, а не оспорювати протоколи, якими фактично підтверджується вжиття заходів й, імовірно, описуються відповідні процедури. Таку саму точку зору висловлюють судді, вказуючи у своїх рішеннях, що позивачі можуть окремо оскаржити застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення⁹⁶.

Про право на судові оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення йдеться у ст. 267 КУпАП. Аналіз цієї статті, а також положень КАС дозволяє дійти деяких висновків, які необхідно враховувати при зверненні до суду із відповідною вимогою: заходи забезпечення застосовують упродовж провадження у справах про адміністративні правопорушення, отже, їх вживання охоплюється запровадженням у

⁹⁵ Ухвала Московського районного суду м. Харкова від 4 січня 2010 р. № 8012884. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8012884>.

⁹⁶ Ухвала Хортицького районного суду м. Запоріжжя від 23 листопада 2011 р. № 1948872. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19488372>; Ухвала Стаханівського міського суду Луганської області від 22 квітня 2011 р. № 15300664. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/15300664>.

КАС словосполученням «рішення, дії, чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності». Таким чином, оскарження таких заходів у суді відбувається за загальними правилами КАС з особливостями, визначеними у ст. 286 КАСУ.

При поданні позову по даній категорії справ слід звернути увагу на формулювання позовних вимог у разі, якщо особа звертається до суду після оскарження постанови в адміністративному порядку. Постає питання: яке рішення підлягає оскарженню: постанова у справі про адміністративне правопорушення чи рішення вищестоящего органу щодо залишення такої постанови без змін? Висловлено позицію, що у такій ситуації позивач має просити суд визнати незаконною не тільки оскаржувану постанову, а і рішення вищого органу (вищої посадової особи), яким йому відмовлено у задоволенні адміністративної скарги, однак тут слід враховувати, що рішення вищого органу (вищої посадової особи) є «похідним» від постанови, а тому, як правило, не створює негативних наслідків для скажника. Оцінка законності такого рішення має відбуватися в самостійному провадженні і за загальними правилами адміністративного судочинства. Тобто попри те, що рішення попередньо оскаржувалось у досудовому порядку, предметом оскарження є постанова у справі про адміністративне правопорушення, однак у позовній вимозі має бути зазначено процедуру досудового вирішення спору та його результати. В той же час рішення вищестоящего керівника, який виніс його за результатом розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, може бути оскаржено окремо, однак, на жаль, для позивача це не має ніяких позитивних наслідків, а для керівника вищестоящего органу який розглядав скаргу – негативних наслідків. У цьому сенсі корисним є досвід окремих країн Західної Європи, зокрема Німеччини, де в такій категорії справ обов'язковою є процедура досудового урегулювання спору, при якій особа оскаржує рішення посадової особи відповідного органу публічної влади про застосування заходів адміністративної відповідальності спочатку до керівника цього органу, а після цього має право звернутись із позовом до адміністративного суду на рішення керівника. Така практика є ефективною, оскільки, з одного боку, зменшується навантаження на суддів, з іншого – в судовому порядку здійснюється оцінка законності діяльності керівника відповідного органу публічної влади, що, у свою чергу, дає можливість суду впливати на законність діяльності апарату публічної служби шляхом прийняття рішення про усунення відповідного керівника від виконання його функцій на певний строк, або і в загалі права перебування на публічній службі, пов'язаній з прийняттям юридично значущих рішень.

Пунктом 4 ч. 5 ст. 160 КАС встановлено, що у позовній заяві зазначається зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач їх обґрунтовує. Як впливає з цієї норми, позивач не зобов'язаний наводити законодавче обґрунтування своїх вимог. Однак під час розгляду справи суд з'ясовує, чи відповідає законній постанова. Отже, посиляючись на її незаконність, позивач

має вказати норму, якій ця постанова не відповідає.

Статтею 288 КУпАП передбачено, що особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита. Але іноді судді залишають позовні заяви про визнання незаконними постанов у справах про адміністративні правопорушення без руху, бо до них не додано доказів сплати судового збору, такі рішення судів є незаконними, адже порядок відправлення правосуддя за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення встановлено як нормами КАСУ, так і КУпАП, при цьому норми останнього (як спеціального закону) є пріоритетними.

Таким чином, слід резюмувати, що на усіх стадіях судового провадження, за подання позивачем або відповідачем – суб'єктом владних повноважень апеляційної/касаційної скарги на рішення суду у справі про оскарження постанови про адміністративне правопорушення, а, відповідно, і за порушення митних правил, судовий збір у порядку і розмірах, встановлених Законом України «Про судовий збір», сплаті не підлягає. Правові висновки про застосування положень законодавства, які регулюють відносини, пов'язані зі сплатою судового збору у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, висловлено Верховним судом у складі Касаційного адміністративного суду в контексті справ № 165/1698/16-а (ЄДРСРУ № 72364520) від 20.02.2018, № 444/346/17 (ЄДРСРУ 72696442) від 13.03.2018 та № 461/4269/17 (ЄДРСРУ 72790761 від 15.03.2018). Аналогічна правова позиція висловлена Верховним Судом України у постанові від 13.12.2016 у справі № 21-1410а16 та від 31.01.2017 у справі № 298/1232/15-а, які можна знайти в Єдиному державному реєстрі судових рішень за посиланням *URL: <https://reyestr.court.gov.ua>*.

Подання адміністративного позову, а також відкриття провадження у справі не зупиняють дію рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення позову може відповідною ухвалою зупинити дію цього рішення чи окремих його положень. Зважаючи на цей припис, позивачі у розглядуваних справах просять суд зупинити виконання постанов. Як правило, суди задовольняють такі клопотання, зупиняючи або дію оскаржуваної постанови, або виконавче провадження, що цілком відповідає законові, адже за КАС адміністративний позов можна забезпечити вжиттям заходів 2-х видів: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень або окремих його положень та 2) заборона вчиняти певні дії. Причому йдеться виключно про рішення або дії, постановлені або вчинені відповідачем у справі. Щодо зупинення виконавчого провадження, а точніше – зупинення виконавчих дій, то таке рішення є незаконним, бо його адресат – суб'єкт влади, який не є стороною у справі. Таке рішення має ухвалити сам державний виконавець після отримання від зацікавленої особи інформації про відкриття судом відповідного провадження (п. 5 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про виконавче прова-

дження»)⁹⁷. Слід зауважити, що, на відміну від КУпАП, у МК прямо зазначено, що принесення скарги на постанову у справі про порушення митних правил зупиняє виконання постанови до закінчення розгляду скарги (ст. 533).

Після отримання позовної заяви, в якій ставиться питання про законність рішення у справі про адміністративне правопорушення, суд має ухвалити одне з таких рішень: 1) відкрити провадження у справі; 2) залишити позовну заяву без руху; 3) повернути заяву; 4) відмовити у відкритті провадження у справі.

Відкриття провадження відбувається за умови відповідності позовної заяви вимогам, передбаченим статтями 159 і 160 КАС. Якщо такі умови не дотримано, суд залишає заяву без руху й у своїй ухвалі встановлює строк для приведення заяви у відповідність до вимог закону.

Згідно зі ст. 169 КАС, ухвала про повернення позовної заяви виноситься, коли: позивач не усунув недоліки заяви, яку залишено без руху; позивач до відкриття провадження у справі подав заяву про відкликання позову; позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності; позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи; у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; справа не підсудна даному суду.

Ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі приймають, якщо: 1) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили або постановою суду, або ухвали про відмову у відкритті провадження, про закриття провадження, про залишення заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду; 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.

Зазначимо, що ухвала про повернення позовної заяви не перешкоджає повторному зверненню до суду з тим самим позовом; звернення з таким самим позовом після винесення ухвали про відмову у відкритті провадження не допускається.

Від дати винесення ухвали про відкриття провадження у справі розпочинається строк, відведений для її розгляду. Згідно з ч. 1 ст. 186 КАС, для досліджуваних справ цей строк становить десять днів з дня відкриття провадження у справі. Впродовж цього строку суддя має підготувати справу до розгляду, провести судове засідання й ухвалити рішення.

Суд до розгляду справи вживає заходи для всебічного та об'єктивного її вирішення. Задля цього він має право: 1) прийняти рішення про витребу-

⁹⁷ Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.99 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 24. Ст. 207.

вання документів та інших матеріалів; 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; 2) прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення 3-х осіб до справи; 3) викликати свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; 4) прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання.

Під час підготовки справи до розгляду позивач може відмовитись від позову, а відповідач – його визнати (ст. 189 КАС); сторони можуть досягти примирення (ст. 190 КАС).

Зауважимо, що доволі рідко сторони у справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності з приводу притягнення до адміністративної відповідальності використовують можливість врегулювати спір на основі взаємних поступок. Хоча такі випадки трапляються. Так, ухвалою Рівненського районного суду Рівненської області від 6 березня 2009 р. затверджено мирову угоду між позивачем – особою, яка притягалася до відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 85 КУпАП, та відповідачем – суб'єктом владних повноважень, який ухвалив постанову про накладення на позивача штрафу. Зі змісту цієї угоди випливає, що позивач визнає, що він вчинив правопорушення, за яке має нести відповідальність. У свою чергу, відповідач погоджується із тим, що розмір накладеного штрафу завеликий, а тому згоден з урахуванням усіх обставин зменшити його до мінімального розміру, передбаченого санкцією ч. 1 ст. 85 КУпАП⁹⁸.

У той же час виникає питання: як правильно зафіксувати рішення суб'єкта владних повноважень, який погодився через таку угоду змінити розмір або вид адміністративного стягнення? КУпАП не передбачає, що суб'єкт влади, уповноважений розглядати певні категорії справ про адміністративні правопорушення, може змінити прийняту раніше постанову. Можливість змінити (уточнення) рішення суб'єкта владних повноважень щодо застосування адміністративного стягнення урегульована у ст. 521 МК, якою запроваджено компроміс у справах про порушення митних правил. Останній полягає в укладанні мирової угоди між особою, яка притягається до відповідальності, та посадовою особою, яка здійснює провадження у справі. Така угода укладається до винесення постанови та покладає обов'язки на обидві її сторони. Особа, яка притягається до відповідальності, – сплачує штраф, що дорівнює сумі штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті МК, та/або заявляє відмову звернення на користь держави предметів, які підлягали б конфіскації за постановою про накладення адміністративного стягнення. Митний орган припиняє провадження у справі про порушення митних правил щодо цієї особи та здійс-

⁹⁸ Ухвала Рівненського районного суду Рівненської області від 6 березня 2009 р. № 5546607. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5546607>.

нює оформлення задекларованих нею товарів відповідно до заявленого митного режиму. У разі укладання такої угоди та припинення внаслідок цього провадження у справі особа, яка вчинила правопорушення, вважається такою, що не була притягнута за нього до адміністративної відповідальності.

Нагадаємо, що згідно зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У зв'язку з цим можливими є примирення сторін, відповідно до якого відповідач часткового визнає позовні вимоги та бере зобов'язання перед судом щодо пом'якшення застосованої санкції, але в межах норми КУпАП, прийнявши відповідне рішення, а позивач гарантує виконання такого рішення. Однак такий порядок має бути регламентовано на рівні КУпАП, на сьогодні ж слід виходити з вимог ст. 190 КАСУ, відповідно до якої «умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень», а оскільки така компетенція законом не визначена, то можливість примирення по даній категорії справ має виключно теоретичний характер, оскільки саме примирення передбачає прийняття іншого адміністративного акта, що не є предметом адміністративного спору в даному конкретному випадку.

Центральною стадією судового провадження, у тому числі в даній категорії адміністративних справ, є розгляд справи та прийняття рішення. Аналіз статей, об'єднаних у главі 24 КУпАП, а також ст. 186 КАС дозволяє стверджувати: розгляд судом скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення відбувається за загальними правилами КАС. Це означає, що усі процесуальні дії, характерні для цього етапу, мають бути здійснені судом. Йдеться, зокрема, про з'ясування, чи з'явилися у судові засідання сторони, свідки, спеціалісти, експерти, перекладачі, роз'яснення процесуальних прав особам, які беруть участь у справі, вирішення заявлених відводів і клопотань, заслуховування пояснень сторін, інших учасників процесу, дослідження доказів, вивчення матеріалів справи тощо. Стислий строк розгляду даних справ практично виключає можливість їх відкладення чи оголошення перерв.

Особливістю судового розгляду цієї категорії справ є те, що він може і переважно здійснюється у спрощеному провадженні. Так, відповідно до ч. 2 ст. 257 КАСУ, за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті, до яких дана категорія справ не належить. Дана категорія справ, за умов ст.ст. 4, 12 КАСУ, не належить до справ незначної складності, які можуть розглядатись судом у спрощеному порядку за ініціативою самого суду. Тому, виходячи з вимог ст. 259 КАСУ, розгляд таких категорій справ за правилами спрощеного позовного провадження може здійснюватись виключно за клопотанням позивача, яке подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній. Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позо-

вного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Особливості розгляду справ щодо оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення за правилами спрощеного позовного провадження полягає в такому:

1. Розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, встановленими цим Кодексом для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у главі 10 КАСУ.

2. Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання.

3. Підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться.

4. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для надання відповіді на відзив та (або) заперечення, якщо вони не подані до першого судового засідання з поважних причин.

5. Суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

6. Суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін, якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи.

7. Клопотання про розгляд справи у судовому засіданні з повідомленням сторін відповідач має подати в строк для подання відзиву, а позивач – разом з позовом або не пізніше п'яти днів з дня отримання відзиву.

8. При розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться.

9. Щодо подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи суд негайно повідомляє відповідача та інших учасників справи шляхом направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомими суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку. Учасник справи вважається повідомленим належним чином про дату, час та місце розгляду справи, визначеної частиною першою цієї статті, з моменту направлення такого повідомлення працівником суду, про що останній робить запис у матеріалах справи, та (або) з моменту оприлюднення судом на веб-порталі судової влади України відповідної ухвали про відкриття провадження у справі, дату, час та місце судового розгляду. Неприбуття у судові засідання учасника справи,

повідомленого відповідно до положень цієї статті, не перешкоджає розгляду справи у судах першої та апеляційної інстанції.

10. Заявами по суті в даній категорії справ є позовна заява та відзив на позовну заяву (відзив). Копії позовної заяви та доданих до неї документів направляються відповідачу й іншим учасникам справи на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – електронною поштою, якщо така відома суду, або надаються для ознайомлення в судовому засіданні.

Відповідно до ч. 3 ст. 286 КАСУ, за наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право:

- 1) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву – без задоволення;
- 2) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);
- 3) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;
- 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

У даній категорії справ, відповідно до умов ст. 271 КАСУ, суд проголошує повне судове рішення. Копії судових рішень у справах, визначених цією статтею, невідкладно видаються учасникам справи або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції даної категорії справ набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх апеляційного оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції.

Апеляційні скарги на судові рішення у справах щодо оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення можуть бути подані протягом десяти днів з дня його проголошення.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням учасників справи. Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справи не може повертати справу на новий розгляд.

Якщо за наслідками апеляційного перегляду суд апеляційної інстанції змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, таке стягнення не може бути посилено.

Судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ щодо оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

У підсумку слід визначити основні особливості провадження у справах щодо оскарження постанов у справі про адміністративні правопорушення:

1) відповідно до ч. 1 ст. 20 КАСУ, адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

2) 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 десяти днів з дня відкриття провадження у справі;

3) позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови);

4) за наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право:

- залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення;

- скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);

- скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;

- змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено;

5) апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених цією статтею, можуть бути подані протягом десяти днів з дня його проголошення;

6) Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням учасників справи;

7) якщо за наслідками апеляційного перегляду суд апеляційної інстанції змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, таке стягнення не може бути посилено;

8) судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ щодо оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

6.3. Особливості оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесених працівниками Національної поліції (за результатами судової практики)

Серед органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які розглядають справи про адміністративні правопорушення та виносять рішення у цих справах, найбільшими повноваженнями наділені органи Національної поліції, відповідно, очевидним є той факт, що їх рішення (постанови) у справах про адміністративні правопорушення оскаржуються на предмет законності в порядку адміністративного судочинства найбільш часто. Так, пошук за релевантними ключовими словами в Єдиному державному реєстрі судових рішень (за весь період діяльності Національної поліції в період з вересня 2015 року по вересень 2018 року, тобто 3 роки) показує, що судами розглядалось понад 2500 таких категорій справ.

Великий масив судових справ, у яких посадові особи поліції виступають як відповідачі, тобто справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб Національної поліції у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності, викликаний декількома взаємопов'язаними факторами: великою кількістю оскарження постанов у справах про порушення правил дорожнього руху з високим ступенем у нашій країні ігноруванням норм ПДР усіма учасниками дорожнього руху; недосконалою (іноді проблемною) дорожньою інфраструктурою; високою латентністю даних правопорушень, а від цього – високого рівня безкарності водіїв; конфліктністю водіїв та нездатністю визнати свою вину; відсутністю дієвого механізму досудового вирішення таких спорів; легкий доступ до судового їх вирішення (відсутність судового збору); у тому числі не слід відкидати подекуди процесуальну неграмотність самих поліцейських. Все це в сукупності і призводить до того, що дана категорія справ є суттєвою складовою діяльності загальних судів як адміністративних судів. Не вдаючись у соціологічний аналіз даного явища, нижче доцільно здійснити аналіз судової практики розгляду даної категорії справ та з'ясувати позицію судів щодо їх вирішення, яка значно впливає на правозастосовну практику, а іноді і на законотворчість.

Як зазначено у Довідці ВАСУ, у якій висвітлено результати вивчення і узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб щодо рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах, які стосуються притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010

р.⁹⁹, постанови про адміністративні правопорушення, які приймаються судами, можуть бути оскаржені у порядку, який визначено КУпАП; для постанов, які прийнято іншими органами (посадовими особами), встановлено альтернативний порядок оскарження: або до виконкому відповідної ради, до самої ради, до вищестоящого органу або вищестоящої посадової особи, чи до адміністративного суду в порядку, який передбачено КАС України.

Оскільки ми досліджуємо саме участь органів і посадових осіб Національної поліції у справах, що розглядаються адміністративними судами, нас цікавлять саме ті справи про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються відповідно до правил КАС України. На практиці виникає питання: чим має керуватися адміністративний суд, розглядаючи такі справи? Відповідно до ч. 1 ст. 293 КУпАП, орган (посадова особа) у процесі розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність та обґрунтованість цієї постанови. Отже, законодавець виходить з того, що суб'єкт, який переглядає постанову у справі про адміністративне правопорушення (зокрема, і суд), оцінює її на предмет законності або, іншими словами, правильності застосування необхідних норм права, і обґрунтованості, тобто врахування усіх необхідних обставин справи при постановленні рішення. Водночас ч. 2 ст. 2 КАС України містить набагато ширший набір критеріїв оцінки правомірності дій публічних органів (пропорційність, розсудливість, добросовісність тощо).

Як наслідок, суди опиняються перед дилемою: чи мають вони у даному випадку застосувати норму КАС України, який регламентує провадження у судовій адміністративній справі, або їм слід побудувати своє рішення на нормі КУпАП, що містить, як видається, спеціальні приписи стосовно процедури перегляду постанови про адміністративне правопорушення?

У Довідці ВАСУ, прийнятій за результатами вивчення й узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб щодо рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах, що стосуються притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 р., зазначено, що адміністративні суди, переглядаючи постанови у справах про адміністративні правопорушення, мають оцінювати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень з позиції критеріїв пропорційності, розсудливості та ін., закріплених у ч. 2 ст. 2 КАС України.

Попри те, що ч. 3 ст. 288 КУпАП вказує на те, що постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, можна оскар-

⁹⁹ Довідка Вищого адміністративного суду України про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 р. (2010). URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/> (дата звернення: 17.02.2018).

ржити або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом, адміністративні суди мають розглядати справи, віднесені до їх юрисдикції, виключно на підставі КАС України й реалізовувати свої повноваження не лише у порядку, але й у межах, передбачених названим процесуальним законом. Отже, розглядаючи справи за позовами щодо оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень, адміністративні суди мають оцінювати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, керуючись ч. 2 ст. 2 КАС України.

Наведений висновок можна проілюструвати й існуючою судовою практикою. Так, Івано-Франківський міський суд розглянув справу № 344/14018/16-а за позовом до управління патрульної поліції і посадової особи патрульної поліції про визнання протиправними дій та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення (постанова від 19.12.2016 р.)¹⁰⁰. Суд звернув увагу на те, що посадовою особою поліції не складався протокол про адміністративне правопорушення, що обґрунтовувалося посиланням на ст. 258 КУпАП.

Суд у розглядуваній постанові зазначив, що, аналізуючи положення ст. 258 КУпАП, можна дійти висновку, що ч. 2 цієї статті містить дві рівноцінні підстави, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається: у випадках вчинення адміністративних правопорушень, які розглядаються Національною поліцією, та адміністративних проступків, які вчиняються у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та є зафіксованими в автоматичному режимі. Натомість ч. 5 цієї самої статті КУпАП суперечить попередній нормі закону, оскільки в ній зазначено, крім іншого, що протокол про вчинення адміністративного правопорушення не складається у сфері забезпечення дорожнього руху, в тому числі які зафіксовано в автоматичному режимі (мається на увазі в цілому у сфері забезпечення дорожнього руху і в тому числі й ті, які фіксуються в автоматичному режимі).

Суд узяв також до уваги висновки Європейського суду з прав людини, викладені у рішенні від 14.11.2013 р. у справі «Шмушкович проти України» № 3276/10¹⁰¹, де вислів «встановлене законом» у ст. 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя в національному законодавстві, він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість, за необхідності, шляхом надання відповідної інформації передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може спричинити його дія. Ця теза повторюється

¹⁰⁰ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14018/16-а від 19.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63506896> (дата звернення: 17.02.2018).

¹⁰¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі № 3276/10 «Шмушкович проти України» від 14.11.2013 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 360.

і в багатьох інших рішеннях ЄСПЛ¹⁰².

У зв'язку з цим Івано-Франківський міський суд зазначив, що вищенаведені суперечливі положення ст. 258 КУпАП свідчать про її недосконалість, а тому трактуються не на користь відповідача¹⁰³, який, таким чином, порушив процедуру притягнення до адміністративної відповідальності і не надав суду належних доказів того, що позивач скоїв адміністративне правопорушення. Тому постанова про накладення адміністративного стягнення була місцевим судом скасована.

Що ми бачимо у даному прикладі? По-перше, суд, оцінюючи постанову про накладення адміністративного стягнення, звернувся до питання якості закону, який підлягає застосуванню у даному випадку, і вказав, що цей закон не відповідає принципу правової визначеності. Така аргументація суду впливає саме з положень ч. 2 ст. 2 КАС України, а не ч. 1 ст. 293 КУпАП. Крім того, правова визначеність є, як вже зазначалося, елементом верховенства права, що згадується у ст. 6 КАС України і зазначено у КУпАП взагалі. До того ж посилання суду на практику ЄСПЛ кореспондує ч. 2 ст. 6 КАС України, відповідно до якої суд має застосовувати принцип верховенства права, обов'язково враховуючи судову практику ЄСПЛ. Аналогічні підходи можна зустріти і в інших рішеннях місцевих судів як адміністративних¹⁰⁴.

Важливим питанням розгляду адміністративних справ в адміністративно-юрисдикційній сфері за участі посадових осіб Національної поліції є спосіб захисту порушених прав позивачів. Так, Івано-Франківський міський суд розглянув справу № 344/14018/16-а за позовом особи до Управління патрульної поліції у місті Івано-Франківську, інспектора роти № 2 батальйону Управління патрульної поліції у м. Івано-Франківську лейтенанта поліції Суходольського О. С. про визнання протиправними дій та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення. Постановою від 19.12.2016 р. позовні вимоги були задоволені частково, а саме: скасовано постанову про накладення адміністративного стягнення¹⁰⁵. На прикладі цієї постанови ми бачимо два проблемних моменти: по-перше, правильність визначення відповідачів у справі (управління патрульної поліції у м. Івано-Франківську і посадова особа поліції); по-друге, належність способу захисту прав (скасування постанови про на-

¹⁰² Цвік М. В. Верховенство права в контексті права людини. *Проблема теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка* / відп. за вип. О. В. Петришин. Харків: Право, 2010. С. 17.

¹⁰³ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14018/16-а від 19.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63506896> (дата звернення: 17.02.2018).

¹⁰⁴ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14393/16-а від 12.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63361447> (дата звернення: 17.02.2018).

¹⁰⁵ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14018/16-а від 19.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63506896> (дата звернення: 17.02.2018).

кладення адміністративного стягнення, визнання протиправними дій посадової особи).

Відповідаючи на перше питання, слід зазначити, що управління патрульної поліції у м. Івано-Франківську не є територіальним органом, а є відокремленим підрозділом, що не має статусу юридичної особи, тобто саме управління не має адміністративної процесуальної дієздатності для участі у розгляді справи в якості позивача. Одночасно з цим ст. 222 передбачає, що суб'єктом притягнення до адміністративної відповідальності є саме орган поліції, а не посадова особа. Компетентні посадові особи виступають у даному випадку від імені органу поліції (ч. 2 ст. 222 КУпАП).

Таким чином, відповідний територіальний орган поліції має бути визначений відповідачем у справі про оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення. Такими юридичними особами публічного права сьогодні є головні управління поліції і Департамент патрульної поліції, що має статус міжрегіонального територіального органу Національної поліції (відповідно до Додатку № 1 до постанови Кабміну «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015 р. № 730). Зрозуміло, що нерационально і неможливо кожного разу залучати до розгляду подібних справ зазначені територіальні органи. Однак залучення органу поліції до справи вимагають приписи ст. 222 КУпАП. Виходом з цієї ситуації мають бути зміни або до законодавства про Національну поліцію, або до КУпАП.

Водночас, якщо тлумачити цитовану статтю КУпАП буквально, то посадові особи поліції здійснюють провадження у справі про адміністративне правопорушення від імені органу поліції, а тому не можуть залучатися до участі у справі як відповідачі, хоча і можуть бути залучені як треті особи на боці відповідача. Тим більше не відповідає приписам КУпАП визначення посадової особи Національної поліції відповідачем у справі, а органу, де вказана особа працює, – третьою особою на боці відповідача (див., наприклад, постанову Київського районного суду м. Одеса у справі № 520/4073/16-а від 13.05.2016 р. за позовом особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, до інспектора патрульної поліції у місті Одесі, де третя особа – Управління патрульної поліції в місті Одесі Департаменту патрульної поліції, про визнання дій неправомірними і скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення)¹⁰⁶. Якщо суб'єктом притягнення до адміністративної відповідальності є саме орган Національної поліції, то адміністративний позов має заявлятися проти нього і його процесуальною роллю у такому випадку є роль сторони у справі, а не третьої особи. Одночасно з цим, виходячи з цитованого вище чинного законодавства, відповідачем має бути саме Департамент патрульної поліції, а не його управління у м. Одесі.

¹⁰⁶ Постанова Ленінського районного суду м. Дніпропетровська у справі № 205/2941/16-а від 12.08.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59903721> (дата звернення: 17.02.2018).

Підкреслимо, ми розуміємо, що сучасна судова практика складається іншим чином (позови, зазвичай, подаються проти посадових осіб поліції) і погоджуємося, що такий підхід, який зараз домінує в судовій практиці, є достатньо розумним. Ми лише привертаємо увагу, що попри розумність, подання адміністративних позовів проти посадових осіб поліції, а не територіальних органів, не повною мірою відповідає вимогам чинного законодавства.

Щодо способів захисту прав позивача, то Івано-Франківський міський суд у розглядуваній постанові правильно вказує, що позовну вимогу про визнання протиправними дій інспектора роти № 2 Управління патрульної поліції у м. Івано-Франківську лейтенанта поліції Суходольського О. С. він вважає безпідставною, оскільки результатом вчинення таких дій стало конкретне рішення, а саме: оскаржувана постанова, яка, за висновком суду, підлягає скасуванню, і такий спосіб захисту порушеного у публічно-правових відносинах права позивача суд вважає достатнім та повним.

У зв'язку з цим не можна визнати обґрунтованими й розумними ті рішення судів, у яких суди визнають дії посадової особи неправомірними (див. наприклад, рішення Бориспільського міськрайонного суду у справі № 359/6540/16-а від 09.12.2016 р., в якій суд визнав неправомірними дії інспектора патрульної поліції 3-ї роти Управління патрульної поліції у м. Києві Департаменту патрульної поліції про притягнення особи до адміністративної відповідальності¹⁰⁷, постанову Київського районного суду м. Одеси у справі № 520/4073/16-а від 13.05.2016 р.¹⁰⁸).

Тривалий час у судовій практиці не існувало єдності щодо вирішення питання про межі втручання адміністративного суду у перебіг провадження у справі щодо адміністративного правопорушення. Так, досить часто зустрічалися адміністративні справи, де позивачі прохали суд закрити провадження у справі щодо адміністративного правопорушення. У постанові Івано-Франківського міського суду у справі № 344/14393/16-а від 09.12.2016 р., де була заявлена така вимога, суд зазначав, що стосовно вимог про закриття провадження у справі, суд вважає за необхідне відмовити, оскільки положеннями КАС України, у попередній редакції, що діяла на момент розгляду справи, в адміністративного суду немає повноважень закривати провадження у справі про адміністративне правопорушення¹⁰⁹.

На той час таке рішення суду було виправданим, оскільки в умовах

¹⁰⁷ Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області у справі № 359/6540/16-а від 09.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63628586> (дата звернення: 17.02.2018).

¹⁰⁸ Постанова Київського районного суду м. Одеси у справі № 520/4073/16-а від 13.05.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57750149>.

¹⁰⁹ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/11407/16-а від 09.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63314488> (дата звернення: 17.02.2018).

чинності попередньої редакції КАС України адміністративний суд був позбавлений повноваження закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення. Можна вважати, що подібна практика була усталеною, оскільки таку саму правову позицію можна зустріти у постановках Івано-Франківського міського суду у справі № 344/14393/16-а від 12.12.2016 р.¹¹⁰, у справі № 344/11467/16-а від 12.12.2016 р.¹¹¹ [95], у справі № 344/11407/16-а від 09.12.2016 р.¹¹² тощо.

Така позиція також підтримувалась ВАСУ. У Довідці, прийнятій за результатами вивчення і узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб, які стосувалися рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 р., ВАСУ зазначав про те, що у справах, які стосуються рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності, адміністративний суд не вирішує питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, а лише здійснює перевірку законності рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у таких справах, за наслідками чого суд може визнати незаконним і скасувати рішення про накладення адміністративного стягнення або відмовити в цьому.

Попри це траплялися судові рішення, в резолютивній частині яких містилося положення про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення. Так, Хмельницький міськрайонний суд розглянув справу № 686/7607/16-а за позовом до Управління патрульної поліції в м. Хмельницькому, інспектора роти № 4 Управління патрульної поліції в м. Хмельницькому про визнання дій протиправними, оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, зобов'язання до вчинення дій. У постанові від 20.04.2016 р. суд ухвалив таке рішення: «Постанову про притягнення позивача до адміністративної відповідальності скасувати, а провадження у справі про адміністративне правопорушення щодо нього закрити у зв'язку з відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення»¹¹³. Тим самим суд виходив за межі адміністративної юрисдикції.

Проте після прийняття Закону про внесення змін до процесуальних ко-

¹¹⁰ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14393/16-а від 12.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63361447>.

¹¹¹ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 44/11467/16-а від 12.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63449527> (дата звернення: 17.02.2018).

¹¹² Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/11407/16-а від 09.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63314488> (дата звернення: 17.02.2018).

¹¹³ Постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області у справі № 686/7607/16-а від 20.04.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57454458> (дата звернення: 17.02.2018).

дексів, адміністративні суди отримали повноваження втручатися у провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, відповідно до ч. 3 ст. 286 КАС України, за наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право:

1) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення;

2) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);

3) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;

4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Фактично вказана норма дублює положення ст. 293 КУпАП, яка регламентує повноваження органу (посадової особи) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення та наділяє його правом прийняти одне з таких рішень:

1) залишити постанову без зміни, а скаргу – без задоволення;

2) скасувати постанову і надіслати справу на новий розгляд;

3) скасувати постанову і закрити справу;

4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Як бачимо, вказані зміни до адміністративного процесуального законодавства, з одного боку, наділяють суди чіткими та зрозумілими повноваженнями при перегляді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах, пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності, та наділяють суд ефективними інструментами поновлення порушених прав приватних осіб у подібних справах, але, з іншого боку, застосовуючи такий спосіб захисту прав, адміністративний суд суттєво виходить за межі своєї юрисдикції, адже тим самим він фактично розглядає саму справу про адміністративне правопорушення, хоча і ч. 2 ст. 19 КАС України передбачає винятки із правила про невтручання адміністративного суду у справи про накладення адміністративних стягнень.

А втім, ми позитивно оцінюємо наділення адміністративного суду вищевказаними повноваженнями в новій редакції КАС України, оскільки значущий захід буде сприяти єдності судової практики при перегляді адміністративним судом рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо справ про адміністративні правопорушення та зробить процедуру апеляційного оскарження постанов у справах про адміністративне правопорушення більш чіткою та зрозумілою для осіб, які притягаються до адмініст-

ративної відповідальності.

Також досить багато проблемних питань у практичній площині виникало навколо такого способу захисту, як зміна адміністративним судом постанови у справі про адміністративне правопорушення. Справа в тому, що в редакції КАС України, яка була чинною до прийняття Закону про внесення змін до процесуальних кодексів, не містилося положень, які б уповноважували адміністративний суд вирішувати питання про зміну постанови у справі про адміністративне правопорушення. Тим не менш судова практика не завжди відповідала зазначеним правилам адміністративного судочинства. Наприклад, Хмельницький міськрайонний суд розглядав справу № 686/11550/16-а за позовом особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, до управління патрульної поліції у місті Хмельницькому, Департаменту патрульної поліції. У первісному позові позивач просив суд скасувати постанову про накладення адміністративного стягнення, але потім змінив позовні вимоги і просив суд змінити постанови про накладення адміністративного стягнення. У постанові від 13.07.2016 р. Хмельницький міськрайонний суд погодився з доводами позивача і звільнив його від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП, обмежившись усним зауваженням; провадження у справі було закрито¹¹⁴.

Вінницький апеляційний адміністративний суд постановою від 08.09.2016 р. у справі № 686/11550/16-а постанову суду першої інстанції скасував. Апеляційний суд прийшов до висновку, що до компетенції адміністративного суду при вирішенні справ за правилами КАС України не належить вирішення питання про звільнення порушника від адміністративної відповідальності, оскільки такі повноваження надані особам, уповноваженим вирішувати справи про адміністративне правопорушення¹¹⁵.

І дійсно, в умовах чинності попередньої редакції КАС України такий висновок суду апеляційної інстанції був виправданим та правильним. Проте чинна редакція ст. 286 КАС України у п. 4 ч. 3 передбачає, що за наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Таким чином, наразі адміністративний суд наділений повноваженнями змінювати постанову у справі про адміністративне правопорушення у частині пом'якшення стягнення, накладеного суб'єктом владних повноважень.

¹¹⁴ Постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області у справі № 686/11550/16-а від 13.07.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59003157> (дата звернення: 17.02.2018).

¹¹⁵ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду у справі № 127/23101/16-а від 14.12.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63483496> (дата звернення: 17.02.2018).

Слід також зазначити, що суди повинні відмовляти у задоволенні вимог про зобов'язання посадової особи поліції скласти протокол про адміністративне правопорушення. Шевченківський районний суд м. Києва постановою у справі № 61/28354/16-а від 16.10.2016 р. відмовив у задоволенні такої вимоги¹¹⁶. Суд зазначив, що він не знаходить зобов'язання відповідача скласти протокол про вчинення адміністративного правопорушення, оскільки така процесуальна дія працівника поліції повинна вчинятись ним самостійно при наявності обґрунтованих підстав. Ми не можемо погодитися з такою аргументацією. Пояснюється вказана позиція тим, що одним зі способів захисту порушених прав, свобод чи законних інтересів є спонукання суб'єкта владних повноважень до вчинення певних дій. У цьому сенсі адміністративний суд має необхідні повноваження. Більше того, захист прав у подібних ситуаціях не повинен зводитися до констатації неправомірності бездіяльності, адже це часто не дозволяє поновити порушене право – суб'єкти владних повноважень навіть після таких рішень можуть утримуватися від вчинення необхідних позивачеві дій. Проблема використання даного способу захисту прав фізичних і юридичних осіб полягає в іншому. Спонукаючи поліцейського скласти протокол, адміністративний суд втручається в розгляд справи про адміністративне правопорушення, тобто діє всупереч ст. 19 КАС України. Саме тому адміністративні суди мають відмовляти в задоволенні таких вимог.

У контексті способів захисту позивачами своїх прав, свобод і законних інтересів при оскарженні постанов про накладення адміністративних стягнень, складених посадовими особами Національної поліції, важливо також звернути увагу на те, що предметом оскарження не може бути ні протокол, в якому відображені обставини вчиненого правопорушення та інша інформація, ні дії зі складання протоколу. Протокол є важливим процесуальним документом. Відповідно до ч. 1 ст. 256 КУпАП, у протоколі про адміністративне правопорушення мають міститися такі дані: відомості про дату та місце складання цього протоколу, найменування посади, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка складала цей протокол; дані про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (якщо її виявлено); згадка про місце, час вчинення та суть самого адміністративного правопорушення; нормативний акт, яким передбачено відповідальність за таке правопорушення; прізвища, адреси свідків та потерпілих, у випадку якщо вони є; викладення пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; інші відомості, що є необхідними для вирішення справи. У випадках заподіяння правопорушенням матеріальної шкоди про це обов'язково вказується у протоколі.

Нескладення протоколу (крім випадків, зазначених у ст. 258 КУпАП) або помилки при його складенні є підставою для скасування постанови про накладення адміністративних стягнень. У більш широкому контексті низька

¹¹⁶ Постанова Шевченківського районного суду м. Києва у справі № 761/28354/16-а від 12.10.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62016052> (дата звернення: 17.02.2018).

якість складання протоколів посадовими особами Національної поліції може бути причиною уникнення правопорушниками відповідальності, стимулювання їх до вчинення нових проступків, послаблення законності у відповідних сферах публічного управління тощо.

У той же час протокол не містить публічно-владного рішення, тобто не може зачіпати права, свободи і законні інтереси приватних осіб. Тому звернення з позовом про визнання неправомірними дій зі складення протоколу суперечить ч. 1 ст. 2 КАС України, відповідно до якої завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене і своєчасне вирішення судом спорів, які виникають у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод й інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від будь-яких порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Хоча така аргументація була підтримана в науковій літературі¹¹⁷ і судових рішеннях, у практиці судів продовжують траплятися справи, в яких предметом оскарження виступає протокол про адміністративне правопорушення чи дії посадової особи Національної поліції стосовно його складення. Зокрема, Житомирський апеляційний адміністративний суд у постанові у справі № 555/1627/16-а від 10.11.2016 р. зазначає, що протокол про адміністративне правопорушення є лише документом, в якому зафіксовано певні обставини, тобто сам по собі протокол не породжує правовідносин, що можуть бути предметом спору, він не створює юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення, безпосередньо не впливає на права та обов'язки суб'єкта адміністративного правопорушення та не є обов'язковим для виконання, отже, не є нормативно-правовим актом чи правовим актом індивідуальної дії. Такий документ є виключно способом фіксування певних обставин, а не актом індивідуальної дії, крім того, перевірка правильності його складення повинна, поряд з іншим, здійснюватися уповноваженим органом при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення¹¹⁸.

Виникає також питання про наслідки скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення для посадової особи Національної поліції. Зокрема, Дніпропетровський районний суд Дніпропетровської області розглянув справу № 175/2474/16-а за позовом до інспектора роти № 2 батальйону № 2 УПП у м. Дніпропетровську Департаменту патрульної поліції ГУП у Дніпропетровській області Національної поліції України, рядової поліції Демченко Л. О., третя особа – Управління патрульної поліції у м. Дніп-

¹¹⁷ Русанова В. Б. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації): монографія / за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. С. 143.

¹¹⁸ Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду у справі № 555/1627/16-а від 10.11.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62653609> (дата звернення: 17.02.2018).

ропетровську Департаменту патрульної поліції ГУ поліції у Дніпропетровській області Національної поліції України про оскарження дій, бездіяльності та рішення суб'єкта владних повноважень (постанова від 05.09.2016 р.¹¹⁹). Однією з вимог позивача (хоча це не є власне позовною вимогою) було винесення окремої ухвали стосовно посадової особи Національної поліції, яка, на думку позивача, безпідставно притягнула його до адміністративної відповідальності. У справі № 175/2474/16-а суд відмовив у задоволенні позову, визнавши доводи позивача надуманими і необґрунтованими. Тому питання про винесення окремої ухвали не поставало. Проте, як би мав реагувати на це суд, якщо б він дійшов висновку про наявність підстав для скасування постанови про накладення адміністративного стягнення? Чи мав би він постановити окрему ухвалу, яка, у свою чергу, могла б бути підставою для дисциплінарних стягнень?

Згідно з частинами 1, 2 ст. 249 КАС України, суд, який виявляє у процесі розгляду справи певні порушення закону, може винести окрему ухвалу та направити її відповідним уповноваженим суб'єктам владних повноважень для того, щоб вони вжили належних заходів та усунули причини і умови, які сприяли відповідному порушенню закону. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання про притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Пункт 1 ч. 1 ст. 18 Закону про Національну поліцію серед обов'язків поліцейського називає неухильне дотримання положень Основного Закону, законів України та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність поліції. З огляду на це порушення поліцейським вимог закону, зокрема і КУпАП, формально дає суду підстави реагувати на ці порушення шляхом постановлення окремої ухвали. Ця ухвала може бути підставою для накладення на поліцейського дисциплінарних стягнень, зазначених у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ (при цьому Закон про Національну поліцію передбачає у ст. 19 ухвалення Дисциплінарного статуту Національної поліції).

У той же час практика постановлення окремих ухвал у подібних ситуаціях сьогодні майже відсутня. На нашу думку, ідея окремої ухвали суду в тому, щоб судова діяльність мала більш широкий ефект забезпечення законності і верховенства права «на майбутнє», тобто здійснювала не лише захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у конкретній життєвій ситуації, але і впливала на загальний рівень якості публічно-владної діяльності, правильності застосування законодавства суб'єктами владних повноважень, призводила до зниження помилок і нехтування нормами права в їх діяльності. Тож суди не мають ігнорувати ці речі і можуть у необхідних випадках ви-

¹¹⁹ Постанова Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області у справі № 175/2474/16-а від 05.09.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61208408> (дата звернення: 17.02.2018).

користувати механізм окремої ухвали і робити це не лише з ініціативи сторін у справі, а передусім з власної ініціативи.

Однак постановлення цих ухвал не повинно мати формального характеру, тобто бути наслідком факту скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення. Абстрактний характер норм права, потреба в їх тлумаченні, зокрема, і у зв'язку з іншими приписами, значене навантаження на працівників поліції, так само як і на багатьох інших працівників правоохоронної сфери, нарешті відомий «людський фактор», обумовлюють можливі помилки з боку поліцейських. Ці помилки мають виправлятися внаслідок відомчого і судового перегляду, але не завжди повинні тягнути за собою дисциплінарну відповідальність. Крім того, якщо поліцейський буде відчувати, що будь-які його помилки (йдеться не про умисні вчинки і тим більше правопорушення) матимуть наслідком акти суддівського реагування і дисциплінарні провадження, то це, скоріше, демотивує поліцейського, виробляє у нього відсторонене ставлення до своїх обов'язків, бажання звести професійну активність до мінімуму. Отже, суди мають звертатися до свого повноваження постановити окрему ухвалу, коли йдеться про очевидні і суттєві помилки поліцейських, грубе нехтування ними вимог законодавства, ігнорування загальновідомих і стабільних правових позицій судів, недоліки в оформленні документів, фіксуванні правопорушення, складанні протоколу чи винесенні постанови у справі про адміністративне правопорушення, що призвели до скасування останньої.

У справі № 686/7607/16-а, що розглядалася Хмельницьким міськрайонним судом, позивачем – особою, яку було притягнуто до адміністративної відповідальності відповідно до постанови у справі про адміністративне правопорушення, складеної поліцейським, було заявлено також вимогу про відшкодування моральної шкоди. Вимогу про відшкодування моральної шкоди позивач мотивував тим, що, оскільки він теж є працівником Управління патрульної поліції в м. Хмельницькому, то безпідставне притягнення його до адміністративної відповідальності завдало йому душевних страждань, принизило його честь, ділову репутацію. У постанові від 20.04.2016 р. суд відмовив у задоволенні позову у цій частині стягнення моральної шкоди (хоча постановою у справі про адміністративне правопорушення була скасована), вказавши, що як факт порушення співвідповідачем честі, гідності та ділової репутації позивача, так і розмір відшкодування в установленому порядку доведені позивачем не були (в даній частині обов'язок доказування покладається на позивача)¹²⁰.

З такою позицією місцевого адміністративного суду необхідно погодитися. Пленум Верховного Суду України у постанові «Про судову практику в справах щодо відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 р. № 4 зазначав, що в позовній заяві про відшкодування моральної (немайно-

¹²⁰ Постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області у справі № 686/7607/16-а від 20.04.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57454458> (дата звернення: 17.02.2018).

вої) шкоди має бути зазначено, в чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю її заподіяно позивачеві, з яких міркувань він виходив, визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується¹²¹. Частина 2 ст. 77 КАС України покладає обов'язок доказування на суб'єктів владних повноважень тільки в адміністративних справах щодо протиправності рішень, дій або бездіяльності останніх. Тож, дійсно, тягар доведення обґрунтованості позовної вимоги про відшкодування моральної шкоди покладено на позивача. Сам по собі факт прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення, навіть якщо ця постанова потім скасована судом, не свідчить про завдання особі моральної шкоди, якщо немає якихось додаткових обставин (неетичної поведінки поліцейського, образ з цього боку, зухвалого ігнорування вимог закону, зокрема і в частині гарантій прав осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності, тощо).

Неоднозначна судова практика має місце також у контексті стягнення судових витрат у випадку задоволення позову про скасування постанови про адміністративне правопорушення, складеної посадовою особою Національної поліції. Так, постановою Сихівського районного суду м. Львова у справі № 464/8845/15-а від 28.12.2015 р. за позовом до інспекторів патрульної служби роти № 3 батальйону № 3 Управління патрульної служби МВС України у м. Львові, Управління патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України у м. Львові було скасовано постанову про адміністративне стягнення¹²². Вирішуючи питання про судові витрати в таких справах суд має враховувати, що, відповідно до ч. 1 ст. 139 КАС України, при задоволенні позову сторони, що не є суб'єктом владних повноважень, усі судові витрати, що згідно із законом мають відшкодуватися або оплачуватися відповідно до положень КАС України, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, який був відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі була його посадова або службова особа. Це дозволяє стягнути на користь позивача сплачений ним судовий збір за рахунок бюджетних асигнувань відповідного суб'єкта владних повноважень.

Постановою Ленінського районного суду м. Дніпропетровська (нині – м. Дніпро) у справі № 205/2941/16-а від 12.08.2016 р. було визнано дії інспектора патрульної поліції роти № 7 батальйону № 3 Управління патрульної поліції у м. Дніпропетровську рядового поліції Чмельова Б. Б. неправомірними, визнано незаконною і скасовано постанову про адміністративне правопорушення від 25.03.2016 р. серії ПС2 № 886048, винесену інспектором патруль-

¹²¹ Про судову практику у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. № 4. URL: http://pravo.ligazakon.ua/document/view/VS95-027?edition=2001_05_25 (дата звернення: 17.02.2018).

¹²² Постанова Сихівського районного суду м. Львова у справі № 464/8845/15-а від 28.12.2015 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2015. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54775768> (дата звернення: 17.02.2018).

ної поліції роти № 7 батальйону № 3 Управління патрульної поліції у м. Дніпропетровську Чмельовим Б. Б. про притягнення позивача до адміністративної відповідальності і накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу в розмірі 425,00 грн. Провадження по справі про адміністративне правопорушення було закрито. Крім того, суд вирішив стягнути з бюджетних асигнувань Управління патрульної служби патрульної поліції м. Дніпропетровська Департаменту патрульної поліції на користь позивача судові витрати у розмірі 551,20 грн¹²³.

Розглядаючи подібні випадки, слід зазначити, що стягнення судових витрат за рахунок «бюджетних асигнувань Управління патрульної служби патрульної поліції м. Дніпропетровська Департаменту патрульної поліції» викликає суттєву критику. Передусім, суд не перевірів і жодним чином не обґрунтував взагалі існування «бюджетних асигнувань Управління патрульної служби патрульної поліції м. Дніпропетровська». Натомість Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», прийнятий 25.12.2015 р. за № 928-VIII¹²⁴, закріплював бюджет Національної поліції України, який підлягає розподіленню між центральним апаратом і територіальними органами, а також окремі асигнування на систему охорони здоров'я працівників поліції, інші програми.

Крім того, оскільки управління поліції у м. Дніпрі не є юридичною особою, воно не має самостійного бюджету і об'єктивно не здатне виконати постанову суду, відшкодувавши позивачеві судові витрати. Більше того, навіть якщо можна визначити бюджет саме цього управління, для відшкодування судових витрат у цьому бюджеті мають бути зарезервовані відповідні кошти, чого також немає.

Таким чином, зазначення в судовому рішенні, що судові витрати відшкодовуються за рахунок бюджетних асигнувань конкретного підрозділу чи навіть територіального чи міжтериторіального органу Національної поліції, призводить до неможливості виконати таке рішення суду. Більш правильним видається зазначення того, що судові витрати підлягають відшкодуванню з Державного бюджету.

¹²³ Постанова Ленінського районного суду м. Дніпропетровська справі № 205/2941/16-а від 12.08.2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59903721> (дата звернення: 17.02.2018).

¹²⁴ Про державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25.12.2015 р. № 928-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 5. С. 101. Ст. 54.

Питання для самоконтролю

1. Визначте категорії справ, які розглядаються судами з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

2. В якій процесуальній формі адміністративного судочинства розглядаються справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності?

3. Хто має право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення?

4. Що є предметом спору у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності?

5. Визначте основні засади судового розгляду справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

6. В які строки здійснюється судовий розгляд справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності?

7. Які основні процесуальні етапи провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення.

8. Які основні процесуальні етапи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесених працівниками Національної поліції?

9. Визначте особливості оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 146.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

4. Правила дорожнього руху, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. *Офіційний вісник України*. 2001. № 41. Ст. 1852.

5. Русанова В. Б. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації): монографія / за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. 148 с.

6. Бударний О. В. Проблемні питання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції у зв'язку з розглядом ними справ про адміністративні правопорушення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 34. С. 261–267.

7. Константинов С. Принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 4. С. 82–86.
8. Косюта М. Роль прокуратури у забезпеченні законності при провадженні у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 100–104.
9. Писаренко Н. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 3. С. 68–74.
10. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 203 с.
11. Бойко І. В. Застосовність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2 (85). 2016. С. 59–71.
12. Про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності: довідка Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2010 р. *Вісник Вищої адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 115–133.
13. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 року. *Вищий адміністративний суд України*. 2010. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzaga-lnennya/adminvidpovid/>.
14. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14018/16-а від 19 грудня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63506896>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі № 3276/10 «Шмушкович проти України» від 14.11.2013 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 360.
16. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., доп. Київ, 2015. 128 с.
17. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14393/16-а від 12 грудня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.cou-rt.gov.ua/Review/63361447>.
18. Рішення Конституційного суду України № 3-рп/15 від 08.04.2015 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 171-2 КАС України. *Вісник Конституційного суду України*. 2015. № 3. С. 28.
19. Постанова Ленінського районного суду м. Дніпропетровська у справі № 2а/205/82/16 від 23 червня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court-.gov.ua/Review/58652869>.
20. Постанова Рівненського міського суду Рівненської області у справі № 569/5690/16-а від 23 серпня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.cou-rt.gov.ua/Review/59980966>.
21. Постанова Томашпільського районного суду Вінницької області у справі № 146/1107/16-а від 26 вересня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.go-v.ua/Review/61595498>.
22. Постанова Ленінського районного суду м. Дніпропетровська у справі № 205/2941/16-а від 12 серпня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.cou-rt.gov.ua/Review/59903721>.

23. Постанова Дарницького районного суду м. Києва у справі № 753/ 11574/16-а від 11 липня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58894435>.

24. Постанова Вишгородського районного суду Київської області у справі № 363/3489/16-а від 22 вересня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.-ua/Review/61468322>.

25. Постанова Червонозаводського районного суду м. Харкова у справі № 646/5416/16-а від 28 вересня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.u-a/Review/62311655>.

26. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду у справі № 686/13052/16-а від 07 грудня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.-ua/Review/63335133>.

27. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 554/7520/16-а від 08 грудня 2016 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.-ua/Review/63368868>.

28. Постанова Сихівського районного суду м. Львова у справі № 464/8845/15-а від 28 грудня 2015 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2015. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54775768>.

Розділ 7

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

7.1. Критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових земельних спорів.

7.2. Поняття, ознаки та види публічно-правових земельних спорів.

7.3. Особливості судового розгляду публічно-правових земельних спорів.

7.4. Особливості судового розгляду справ за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності

7.1. Критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових земельних спорів

З появою у 2005 році в системі судочинства України спеціалізованих судів – адміністративних судів, сутність діяльності яких полягає в розгляді публічно-правових спорів, тобто спорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень, серед практиків і науковців розпочалися дискусії щодо юрисдикції або предметної підсудності різних категорій справ адміністративним судам. Однією з таких категорій є справи, які виникають на підставі так званих публічно-правових земельних спорів. Складність для правозастосовної судової практики розгляду таких справ виявляється в тому, що поняття «публічно-правових земельних спорів» у правовій доктрині відсутнє, а правові ознаки віднесення публічно-правових спорів до цієї категорії не виокремлено. Навіть в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових земельних спорів, однак виділено підкатегорію «розпорядження землями держави (територіальних громад), передача таких земельних ділянок у власність і користування громадянам та юридичним особам» (підпункт 6.2.1 Класифікатора). Водночас аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2016 році до адміністративних судів було подано 12 304 позови, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження земельними ділянками, що склало 5 % від усіх категорій адміністративних справ. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду цієї категорії справ вказує на низку проблем, пов'язаних насамперед з визначенням їх підсудності, предмета позову, процесуального статусу розпорядника земельної ділянки тощо.

Особливої актуальності ці проблеми набули після прийняття Верховною Радою України 3 жовтня 2017 року Закону України № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивіль-

ного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закон України № 2147-VIII), положення якого не дозволили повністю ліквідувати прогалини та суперечності, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів. Отже, постає нагальне питання про з'ясування правової природи публічно-правових земельних спорів, критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів (підсудності) щодо їх розгляду, а також виокремлення особливостей їх судового розгляду та вирішення.

Слід зазначити, що, попри багатоманітність наукових джерел, в яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу жодного комплексного дослідження земельних відносин як об'єкта публічно-правового спору в адміністративному судочинстві не проводилось, що й зумовлює актуальність тематики цього підрозділу навчального посібника та потребує з'ясування особливостей судового розгляду даної категорії адміністративних справ.

Мета цього підрозділу начального посібника полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя у порядку, встановленому КАСУ, розкрити особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, визначити процесуальні прогалини діяльності суду щодо їх розгляду, сформулювати у навчальній аудиторії розуміння специфіки діяльності адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, пов'язаних з вирішенням публічно-правових земельних спорів, та виробити навички розуміння підстав розмежування юрисдикції щодо розгляду даної категорії адміністративних справ.

Для досягнення вказаної мети поставлено й вирішено такі основні задачі: визначити поняття та ознаки публічно-правового земельного спору, здійснити класифікацію таких спорів; виокремити критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів; розкрити особливості загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів; окреслити особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Не вдаючись до аналізу правової природи публічно-правових земельних спорів, необхідно одразу зазначити, що правовою основою їх формування є земельні відносини. Попри те, що в національній правовій доктрині досить вагоме місце займає цілком сформована галузь – земельне право, земельні відносини мають міжгалузевий характер, який проявляється так: норми конституційного права регулюють правовий статус землі та визначають конституційне право громадян щодо володіння, користування та розпорядження землею; адміністративне право – відносини, що виникають між фізичними (юридичними) особами та органами публічної влади з приводу реалізації права володіння, користування та розпорядження землею, зокрема відносини

з приводу вчинення адміністративного правопорушення в цій сфері; цивільне право – договірні відносини, предметом яких є земля; господарське право – відносини господарюючих суб'єктів з приводу володіння, користування та розпорядження землею; кримінальне право – відносини конфліктного характеру, які виникають на підставі вчинення злочинів, об'єктом посягання яких є земельні відносини.

Земельні спори, які виникають між різними суб'єктами земельних правовідносин, вирішуються в позасудовому (адміністративному) та судовому порядку, причому останній є превалюючим, адже є найвищим ступенем юридичного захисту земельних прав громадян. Наявність міжгалузевого характеру земельних відносин зумовлює різну правову природу земельних спорів, які, виходячи із суб'єктного складу його учасників, підстав та змісту позовних вимог, вирішуються в судах різної юрисдикції – загальних, адміністративних, господарських.

За даними офіційної статистики, вже впродовж декількох років показники розгляду земельних спорів за різними видами юрисдикції як судами загальної, так і спеціальної юрисдикції постійно збільшуються. Стан судочинства з розгляду земельних спорів за останні роки (2014–2016 рр.) виглядає так:

1) місцевими загальними судами в порядку цивільного судочинства у 2014 році було розглянуто 15708 земельних справ, у 2015 році – 16 120, у 2016 році – 17 600 справ відповідно. Натомість, в апеляційному порядку було розглянуто у 2014 році – 2835, у 2015 році – 2921, у 2016 році – 3124, що складає майже 20 % від розглянутих справ у першій інстанції; в касаційному порядку у 2014 році було переглянуто 278 земельних справ, у 2015 році – 348, у 2016 році – 375;

2) місцевими господарськими судами у 2014 році розглянуто 2520 справ відповідної категорії, у 2015 році – 3031, у 2016 році – 3674. В апеляційному порядку у 2014 році було переглянуто 305 справ, у 2015 році – 756, у 2016 році – 689, що складає майже 25 % від розглянутих справ у першій інстанції; в касаційному порядку у 2014 році було переглянуто 208 земельних справ, у 2015 році – 309, у 2016 році – 235;

3) місцевими (окружними) адміністративними судами було розглянуто у 2014 році 15236 земельних справ, у 2015 році – 15298, у 2016 році – 15459. В апеляційному порядку було переглянуто у 2014 році 4506 справ, у 2015 році – 4976, у 2016 році – 5092, що складає майже 30 % від розглянутих справ у першій інстанції; в касаційному порядку у 2014 році було переглянуто 1545

справ, у 2015 році – 1603, у 2016 році – 1980¹²⁵.

Вищенаведений аналіз стану судочинства з розгляду земельних спорів дає можливість зробити такі висновки: питома частка участі судів у розгляді земельних спорів складає 45 % – суди загальної юрисдикції, 42 % – адміністративні суди та 13 % – господарські суди; в середньому 25 % рішень судів першої інстанції оскаржуються в апеляційному порядку, найбільша кількість таких справ – 30 %, оскаржуються в системі адміністративного судочинства. Попри складність розгляду цієї категорії справ, основною проблемою, яка постає перед суддями та учасниками судового процесу вирішення земельних спорів, є проблема розмежування підсудності земельних справ між судами загальної юрисдикції, господарськими та адміністративними судами, яка останнім часом спричиняла жваву наукову дискусію, розвиток якої можна знайти в численних наукових публікаціях.

З огляду на те, що метою навчального посібника є не науковий аналіз різних поглядів науковців на існуючу проблему, а викладення усталених положень, які не потребують доведення, нижче викладемо доведені теоретико-правові положення щодо визначення судової юрисдикції з розгляду приватноправових та публічно-правових земельних спорів та чітко визначимо критерії, за якими останні слід віднести до підсудності адміністративних судів.

З урахуванням того, що земельне законодавство, яке регулює земельні правовідносини, що породжують земельні спори, має міжгалузевий характер, можна виокремити дві категорії земельних спорів – публічно-правові та приватноправові. В основу першої покладено необхідність захисту публічних інтересів – держави, громади, конкретної соціальної групи людей; іншої – приватні інтереси фізичної (юридичної) особи. Таким чином, звалося б, питання судової юрисдикції земельних спорів є вирішеним: якщо з позовом до суду звертається фізична чи юридична особа з метою захисту своїх приватних земельних інтересів у спорі з іншою фізичною (юридичною) особою – наявний приватноправовий земельний спір; якщо з позовом до суду звертається фізична чи юридична особа з метою захисту своїх приватних земельних інтересів (як частини загального публічного інтересу) у спорі із суб'єктом владних повноважень – наявний публічно-правовий земельний спір. Однак суб'єктний склад учасників судочинства та наявність публічного чи приватного інтересу у спорі хоча і є основними критеріями відмежування судової

¹²⁵ Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році (опрацьовано статистичні дані Державної судової адміністрації України, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України). *Офіційний веб-сайт Верховного Суду України.* URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E099D00A118D129AC22580E40048EBA9](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E099D00A118D129AC22580E40048EBA9); Стан здійснення судочинства в Україні у 2016 році (опрацьовано статистичні дані Державної судової адміністрації України, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України). *Офіційний веб-сайт Верховного Суду України.* URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/06EAA6C32D8DE08AC22580E400490AFC](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/06EAA6C32D8DE08AC22580E400490AFC).

юрисдикції земельних спорів між адміністративними та господарськими, але вони не є вичерпними і остаточними, адже визначення юрисдикції подекуди залежить також від особливостей формування підстав, предмету, сутності земельного спору та чітко сформульованих позовних вимог.

Наукова думка про визначення судової юрисдикції з розгляду публічно-правового земельного спору, як було зазначено вище, відрізняється лобізмом галузевої правничої науки. Так, на думку фахівців у сфері господарського права (як науковців, так і практиків), спори за участю суб'єкта владних повноважень досить успішно завжди розглядалися в порядку господарського судочинства, а напрацьована практика була сталою та зрозумілою, з урахуванням цього вони приходять до висновку, що земельні справи підлягають розгляду винятково в порядку господарського судочинства. Аргументи щодо віднесення земельних спорів до юрисдикції господарських судів здебільшого базуються на тому, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності українського народу, а відповідно, земельні правовідносини мають приватноправову сферу, у свою чергу, органи публічної влади у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності (наданні земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу, оренди земельної ділянки та інших договорів щодо земельних ділянок) діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок, тобто приватна особа. На цій підставі такі категорії справ ними віднесено до приватноправових, які розглядаються в загальних або господарських судах.

Загалом, цілком логічною є позиція переважної більшості фахівців (як науковців, так і практиків) у галузі адміністративного права, які відстоюють позиції публічно-правової природи земельних спорів, що зумовлює необхідність вирішення їх у межах адміністративної судової юрисдикції. Аналізуючи їх наукову позицію, доцільно акумулювати критерії визначення підсудності земельних спорів адміністративним судам, з-поміж яких слід виокремити:

1) наявність обов'язкової сторони спору (відповідно учасника судового розгляду в особі як відповідача, так і позивача) – суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання функцій щодо прийняття рішення, вчинення дій, спрямованих на реалізацію права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, зокрема здійснення функцій контролю за дотриманням земельного законодавства;

2) предметом спору виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямоване на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну власність, або рішен-

ня (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки, контролю за їх використанням;

3) наявність захисту у спорі публічних інтересів, зокрема, які можуть складати сукупність окремо взятих, але об'єднаних спільним предметом приватних інтересів;

4) відсутності хоча б однієї ознаки, яка вказує на приватно-правовий характер спору (наприклад, прийняття рішення про повернення земельної ділянки в муніципальну власність для потреб громади, але з причин нецільового використання земель орендаром (якщо це було умовою розірвання договору оренди)).

Спори про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань передачі земельних ділянок у власність, надання їх у користування, припинення наданих прав чи про зобов'язання названих суб'єктів вчинити певні дії владно-розпорядчого характеру (прийняти рішення про відведення земельної ділянки тощо) є предметом юрисдикції адміністративних судів. До підвідомчості господарських (або загальних) судів потрібно віднести спори, що виникають із земельних правовідносин за участю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не пов'язані з виконанням ними своїх публічно-владних повноважень. Наприклад, з приводу укладення, виконання, зміни, визнання недійсними чи розірвання договорів купівлі-продажу, оренди земельної ділянки тощо.

Необхідно звертати увагу на специфіку земельних спорів та слід розрізняти органи державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, і як суб'єктів господарювання. Саме від статусу, в якому вони виступають, і залежить юрисдикція, якій буде підпорядковано певний земельний спір. Лише поєднання двох основних критеріїв – суб'єктного та предметного – забезпечить чітке розмежування компетенції судових органів.

Таким чином, у результаті наукового диспуту щодо правової природи земельних спорів були вироблені такі критерії юрисдикції адміністративних судів (підсудності) щодо розгляду публічно-правових земельних спорів: 1) суб'єкти спірних відносин, якими є суб'єкт публічної адміністрації, фізична (юридична особа) або інший суб'єкт владних повноважень (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній при наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватноправовий спір); 2) предмет спору – рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну або комунальну власність, або повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки (за умови, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом); 3) підстава

для спору – порушення законності суб'єктом владних повноважень у процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності у приватну або комунальну власність¹²⁶.

З огляду на аналіз узагальнення судової практики з розгляду публічно-правових та приватно-правових земельних спорів можна зробити висновок, що спори про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань передачі земельних ділянок у власність, надання їх у користування, припинення наданих прав чи про зобов'язання названих суб'єктів вчинити певні дії владно-розпорядчого характеру (прийняти рішення про відведення земельної ділянки тощо) є предметом юрисдикції адміністративних судів. До підвідомчості ж господарських (або загальних) судів потрібно віднести спори, що виникають із земельних правовідносин за участю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не пов'язані з виконанням ними своїх публічно-владних повноважень. Наприклад, з приводу укладення, виконання, зміни, визнання недійсними чи розірвання договорів купівлі-продажу, оренди земельної ділянки тощо.

Отже, для розмежування підвідомчості земельних спорів під час прийняття позовних заяв судами до провадження, необхідно звертати увагу на специфіку земельних спорів та слід розрізняти органи державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, і як суб'єктів господарювання. Саме від статусу, в якому вони виступають, і залежить юрисдикція, якій буде підпорядковано певний земельний спір. І лише поєднання двох основних критеріїв – суб'єктного та предметного – забезпечить чітке розмежування компетенції судових органів.

7.2. Поняття, ознаки та види публічно-правових земельних спорів

Не вдаючись до аналізу поняття публічно-правового спору, якому в науковій і навчально-методичній літературі відведено досить багато часу та місця, а також враховуючи те, що з набуттям чинності нової редакції КАСУ від

¹²⁶ Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с. Задирака М. Ю., Барікова А. А. Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 148–156. Бакуліна С. В. Юрисдикційна природа публічно-правових земельних спорів. *Наука і правоохорона*. 2015. № 1 (28). Ч. 2. С. 4–11. Бакуліна С. В. Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал: електронне наукове фахове видання ДВНЗ «Запорізький національний університет»*. 2017. № 1. С. 77–80. Арсенюк А. О. Проблемные вопросы определения судебной подведомственности земельных споров. *Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata»*. Republica Moldova, 2014. С. 7–11.

15 грудня 2017 року його поняття було унормовано, нижче наведемо консолідовану теоретико-правову позицію щодо ознак публічно-правового спору, до яких слід віднести такі:

1) він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю суб'єктів правовідносин, врегульовані імперативним методом правового регулювання, тобто такі спори завжди виникають з відносин, які характеризуються нерівністю їх учасників (адміністративно-правові відносини), однак сторони таких спорів не завжди є юридично нерівними;

2) однією зі сторін спору є обов'язково носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень, іншою – може бути інший суб'єкт владних повноважень (наприклад, у спорі між обласною державною адміністрацією та обласною радою щодо визначення порядку реалізації компетенції у певній сфері публічного адміністрування тими чи іншими галузями або сферами забезпечення функціонування та розвитку регіону);

3) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав, які вони формують та відстоюють під час подання та розгляду адміністративного позову, висловлюючи вимогу щодо визнання недійсним нормативного акта органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акта індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, скасування нормативних і індивідуальних актів, зобов'язання суб'єкта владних повноважень щодо прийняття законних рішень, вчинення дій чи припинення незаконної діяльності (наприклад, звернення вимоги про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; відповідно до вимог ч. 4 ст. 105 КАСУ);

4) публічно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. Адже існує дві альтернативні законодавчо визначені форми його розгляду: позасудова та судова. Публічно-правовий спір може бути вирішено в позасудовому (адміністративному) порядку, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» та інших супутніх нормативних актів, наприклад, Закону України «Про захист прав споживачів», у випадку подання звернення до суб'єкта владних повноважень, або в судовому порядку, шляхом подання адміністративного позову, відповідно до норм КАСУ. У перспективі можлива і доцільна інша позасудова форма вирішення публічно-правового спору шляхом запровадження в Україні процедури медіації як альтернативного (позасудового) методу вирішення спорів, за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу, самостійно, на добровільній основі досягти згоди для вирішення їх спору за допомогою медіатора, що стане можливим після прийняття та набуття чинності Закону України «Про

медіацію»¹²⁷, проект якого подано до Парламенту¹²⁸.

З урахуванням вищезазначеного доцільно виокремити ознаки, властиві земельним спорам, як виду публічно-правового спору, зокрема:

1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації, або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію визначених законом владних повноважень щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути, або набула та реалізовує право володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватноправовий спір);

2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави;

3) предметом спору є рішення (дії чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності; окрім цього, предметом спору можуть бути і рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки; при цьому обов'язковою умовою цього спору є те, що суб'єкт владних повноважень є законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом;

4) причиною виникнення спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень у процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності; при цьому слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема, суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватноправовий спір.

Отже, публічно-правовий земельний спір можна визначити як заснований на публічному праві спір між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій

¹²⁷ Проект Закону України «Про медіацію», реєстраційний № 2480 від 27.03.2015. Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2480&skl=9.

¹²⁸ Лученко Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної Академії правових наук України*: зб. наук. праць. 2013. № 2 (73). С. 148–156.

на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень), предметом якого виступає: рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкоджання такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки.

Нижче доцільно навести класифікацію публічно-правових земельних спорів, в основу якої покладено ключову ознаку їх поділу на види – предмет спірних відносин. На підставі чого запропоновано виокремлювати такі види публічно-правових земельних спорів:

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, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності;

2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження землями публічної власності;

3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності;

4) спори, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

7.3. Особливості судового розгляду публічно-правових земельних спорів

Проведення щодо судового розгляду публічно-правового земельного спору, тобто спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, предметом якого виступає: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкоджання такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки, являє собою нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами адміністративних справ.

Будь-яке провадження адміністративного процесу послідовно здійснюються через сукупність стадій, які залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій, що виконуються у межах кожної із них, спрямовані на досягнення певної найближчої процесуальної цілі. З огляду на універсальний характер позовної форми, провадження оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, має бути побудоване за загальними правилами позовного судочинства, з урахуванням особливостей, які виникають з предмета розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження, а тому перелік стадій такого провадження в адміністративному судочинстві подібний із стадіями інших видів позовного судочинства.

На початку аналізу процесуальних етапів процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів доцільно зауважити, що він буде здійснений з урахуванням положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, яким фактично було введено в дію положення нового КАСУ, який набув чинності з 15 грудня 2017 року (далі – новий КАСУ).

Вище нами було акцентовано увагу на тому, що в новій редакції КАСУ, у статті 12 «Форми адміністративного судочинства», закріплено норму, відповідно до якої «адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)». Аналіз цієї норми дає можливість стверджувати, що провадження з розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів здійснюється в порядку загального провадження, тобто проходить всі стадії судового адміністративного процесу.

Таким чином, на підставі вироблення процесуальною наукою поняття та змісту «стадійності провадження справ», провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, включає в себе такі стадії:

- 1) порушення провадження в адміністративній справі;
- 2) розгляд справи в суді першої інстанції;
- 3) перегляд судових рішень.

Нижче доцільно здійснити аналіз основних процесуальних дій, що здійснюються у процесі розгляду та вирішення цієї категорії адміністративних справ.

З огляду на ефективність законодавчого забезпечення судового провадження в адміністративних справах взагалі, і цієї категорії зокрема, слід зазначити, що позитивним зрушенням нової редакції КАСУ є більш детальний порядок урегулювання процесуальних етапів розгляду справи, з огляду на

диференційовані підходи складності самої справи. Так, розділ II нового КАСУ «Позовне провадження» включає такі основні процесуальні етапи: глава 2 «Відкриття провадження у справі»; глава 3 «Підготовче провадження»; глава 4 «Врегулювання спору за участю суду»; глава 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін»; глава 6 «Розгляд справи по суті»; глава 8 «Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення позову без розгляду»; глава 9 «Судові рішення»¹²⁹.

Враховуючи законодавче регулювання та авторське сприйняття змісту позовного провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, можна виділити такі етапи стадії позовного провадження:

- 1) формування позовних вимог та подання до суду адміністративного позову;
- 2) відкриття провадження в адміністративній справі;
- 3) підготовка справи до судового розгляду;
- 4) судовий розгляд адміністративної справи по суті;
- 5) прийняття судового рішення по адміністративній справі.

Перші два процесуальні етапи, з огляду на зміст досліджуваного нами провадження, можна об'єднати у стадію – порушення адміністративної справи. Останні три етапи: підготовка справи до судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи по суті, прийняття судового рішення по адміністративній справі, об'єднуються у стадію – розгляд справи та прийняття рішення.

Адміністративний позов, як правовий інститут, у адміністративному процесі відіграє значну роль, адже саме завдяки йому порушується адміністративна справа, суд розпочинає її розгляд, у процес вступають зацікавлені та інші особи. Лише внаслідок подання адміністративного позову виникає найперша обов'язкова стадія провадження адміністративного процесу – порушення адміністративної справи (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі).

Поданню адміністративного позову до суду передують формулювання позовних вимог та їх належне оформлення. Від чіткого, обґрунтованого формулювання позовних вимог безпосередньо залежать результати їх задоволення судом. Тому в межах аналізу такого виду адміністративного провадження доцільно визначити підстави, предмет, форму та зміст адміністративного позову, спрямованого на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності.

¹²⁹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

Основними елементами адміністративного позову можна визнати предмет і підставу позову. Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача і відповідача. Вимога позивача повинна бути обґрунтованою низкою обставин, з яких він виводить свої позовні вимоги, іншими словами, предмет позову має бути обґрунтованим. Діяльність суду спрямована на перевірку у позовній процесуальній формі саме обґрунтованості правової вимоги позивача до відповідача. Громадянин наділений правом звертатися із скаргою (адміністративним позовом) не з приводу будь-якого факту порушення закону органом виконавчої влади, а якщо він вважає, що цим порушено його права. Отже, приводом для звернення громадянина з адміністративним позовом є факти порушення органом виконавчої влади суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів громадянина у сфері землекористування. Крім фактів, які свідчать про порушення суб'єктивних прав чи законних інтересів, до підстави позову входять і факти наявності суб'єктивного права чи законного інтересу, які підлягають захисту. Усі ці обставини, що за своєю правовою природою є юридичними фактами, складають підставу позову. Таким чином, під підставою адміністративного позову маємо розуміти сукупність юридичних фактів, з якими позивач пов'язує свою правову вимогу.

Приводом для адміністративного позову громадянина до органу виконавчої влади є порушення суб'єктивних публічних прав та законних інтересів громадянина (юридичної особи), яке проявляється у формі рішення, дії або бездіяльності цих органів (їхніх посадових чи службових осіб), що позбавляють можливості або створюють перешкоди громадянину у реалізації його суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, тобто вони є такими, що суперечать закону (що можна розглядати як порушення законних інтересів громадянина).

З огляду на специфіку здійснення аналізу адміністративного провадження, спрямованого на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності детальніше розглянемо характеристику предмета оскарження.

Найчастіше права громадян порушуються рішеннями (адміністративними актами) органів виконавчої влади. Про це свідчать дані узагальнення результатів діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, що вказують на те, що приводом для розгляду справ, в яких відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень, в більш як 50 % випадків є рішення суб'єкта владних повноважень, на яке

спрямовано адміністративний позов¹³⁰. Рішення органу виконавчої влади (посадової чи службової особи) в індивідуальній конкретній справі є результатом застосування норм публічного (адміністративного) права. Результатом правозастосовної діяльності є індивідуальний правовий акт управління (адміністративний акт), яким і можуть порушуватися права громадянина, якщо його прийнято без дотримання вимог законності, що означають прийняття правозастосовного рішення тільки: а) у межах повноважень правозастосовуючого органу; б) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються; в) за процедурою, встановленою законом; г) у цілковитій відповідності зі змістом закону; ґ) у формі, передбаченій законом.

Права можуть бути порушені і діями органу (посадової і службової особи), без видання управлінського акта, а також у результаті його бездіяльності, зокрема і у мовчазній відмові видати відповідний акт. Також права громадян можуть порушуватися і діями суб'єктів публічно-управлінської діяльності, які не оформлюються відповідними актами (наприклад, усна вимога залишити земельну ділянку, пред'явлена посадовою особою органу виконавчої влади). Таким чином, права громадянина можуть бути порушені будь-якими діями, що мають правові наслідки, а також невчиненням зазначених дій у разі необхідності, тобто актом управління, діями органу управління (реальний акт) та його бездіяльністю. Не можуть бути предметом судового оскарження думки, висловлення, припущення, які не спричиняють юридично значущих наслідків.

У зв'язку з тим, що позов громадянина може бути задоволено лише за наявності юридичних фактів, які входять до підстави позову, вона є передумовою виникнення права на задоволення позову (тобто право на отримання захисту, право на позитивний результат процесу), яке, разом з правом на пред'явлення позову (тобто правом на звернення з вимогою про захист, правом на процес, незалежно від його результатів), складає право на позов (право на судовий захист), адже ці дві правомочності повинні виступати в єдності, тому що без права на пред'явлення позову не може бути права на його задоволення.

Для реалізації права на задоволення позову, крім зазначених вище передумов, також необхідно наявність низки умов для його реалізації. До них відносять: наявність права на пред'явлення позову; дотримання встановлених строків позовної давності та доведеність підстави позову, іншими словами, доведеність фактів, якими обґрунтовується вимога позивача до відповідача.

Нормативною підставою права громадянина на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади виступає ст. 55 Конституції України. Норми Конституції є нормами прямої дії і звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Право на звернення до

¹³⁰ Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2009–2010 / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 320 с.

адміністративного суду, якщо громадянин вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової і службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси у сфері публічно-правових відносин, закріплено у ст. 5 КАСУ. Крім того, право громадян (і юридичних осіб) на судовий захист своїх прав (право на позов), порушених органами виконавчої влади у сфері землекористування, передбачено ст. 123 Земельного кодексу України, в п. 14 якої зазначено, що «відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду»¹³¹.

Реалізація права на позов у даному адміністративному провадженні можлива за дотримання таких умов: а) у особи, яка звертається до суду із адміністративним позовом, має бути або суб'єктивна матеріальна, або процесуальна зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи. Така заява може бути подана: від власного імені заявника на захист власних, суб'єктивних прав та інтересів; на захист прав іншої особи, однак у межах повноважень, визначених довіреністю чи законом; б) особа, яка подає позов, має бути наділена адміністративною процесуальною дієздатністю, в іншому випадку, відповідно до ст. 169 КАС України, позовна заява повертається позивачеві або залишається без розгляду; в) справа, яка розглядатиметься та вирішуватиметься адміністративним судом, має порушуватись у суді першої інстанції вперше, інакше, якщо вона вже раніше була предметом судового розгляду, заявник позбавляється права на звернення до суду. Так, позовна заява повертається позивачеві, якщо у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (п. 4 ст. 169 КАС України).

Треба зазначити, що не тільки ці передумови стосуються реалізації права на пред'явлення адміністративного позову. Важливим питанням є також додержання порядку реалізації цього права. Недодержання таких правил також тягне несприятливі наслідки для особи, що звернулася до суду. Такими правилами є: додержання вимог до позовної заяви, встановлених ст. 160 КАС України; звернення до адміністративного суду повинно відбуватися у встановлені в КАС України строки (ст. 122 КАС України).

Додержання вимог до адміністративного позову передбачає визначення його форми, змісту позовних вимог та належного заповнення його реквізитів. Для того щоб адміністративна справа була порушена, а суд приступив до здійснення адміністративного судочинства, необхідно, аби адміністративний позов відповідав низці законодавчо закріплених вимог.

Тому КАС України (ст. 160) закріплено обов'язкові вимоги до змісту та форми адміністративного позову, з яким заявник звертається до суду, уповно-

¹³¹ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.

важеного розглядати та вирішувати публічно-правові спори. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником, позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом (ст. 160 КАС України).

Обов'язковою умовою прийняття позовної заяви адміністративним судом та, відповідно, відкриття провадження у цій справі є дотримання заявником низки законодавчо закріплених вимог, які пред'являються до змісту позовної заяви, які чітко визначені в ч. 5 ст. 160 нового КАСУ та визначають загальну стандартну його структуру, яка є обов'язковою для позовного провадження з будь-якої категорії справ, а тому не потребує додаткового аналізу.

Обов'язковою умовою подання позовних вимог є дотримання позивачем строків звернення до адміністративного суду, визначених ст. 122 нового КАС України. З урахуванням законодавчого регулювання строків звернення до адміністративного суду з позовною заявою, їх можна поділити на дві групи: 1) загальні; 2) спеціальні процесуальні строки для порушення адміністративної справи у суді. Так, загальний процесуальний строк порушення адміністративної справи визначено ст. 122 нового КАС України, відповідно до якої для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Однак разом із загальним процесуальним строком порушення адміністративної справи процесуальним законом закріплено спеціальні процесуальні строки порушення такої справи. Так, для захисту прав, свобод та інтересів особи КАСУ 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.

У межах даного провадження слід враховувати положення ч. 4 ст. 122 нового Кодексу, в якій закріплено положення, відповідно до якого «якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень». Таким чином, цією нормою урегульовано як положення про можливість досудового порядку вирішення спору, наприклад у порядку, визначеному Законом України "Про звернення громадян", так і з огляду на перспективне законодавство, яке в недалекому майбутньому, з урахуванням зарубіжного (передусім європейського досвіду) здійснення судочинства, унормує обов'язковий досудовий порядок вирішення публічно-правового спору хоча б по окремих категоріях адміністративних

справ, що надасть можливість, по-перше, розвантажити діяльність адміністративних судів; по-друге, підвищить рівень відповідальності в публічному адмініструванні (у нашому випадку, у сфері землекористування), про що йшлося вище.

Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. У судовій практиці непоодинокими є випадки, коли позивач з об'єктивних чи суб'єктивних причин пропускає строки звернення до суду із адміністративним позовом, однак потреба у судовому захисті порушених чи оспорюваних прав чи інтересів не зникла. У такому випадку, відповідно до ч. 1 ст. 123 нового КАСУ, правом допуску адміністративного позову до розгляду в суді наділений сам суд, якщо ним буде визнано пропущення строків подання позову з поважних причин. Очевидним є те, що такі причини повинен наводити позивач у зверненні до суду. Формою визнання судом пропущених строків звернення до адміністративного суду, відповідно до ч. 1 ст. 123 нового КАСУ, є ухвала суду.

Ще одним етапом досліджуваної стадії оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, є відкриття провадження в адміністративній справі.

Як вже зазначалося на початку цього підрозділу, адміністративна справа вважається порушеною за умови прийняття судом позовної заяви. За загальним правилом особа подає позовну заяву через канцелярію суду. У канцелярії заяву реєструють і передають судді у встановленому порядку черговості (за абеткою, номером, спеціалізацією тощо). Слід зазначити, що розподіл судових справ є принциповим питанням, з огляду на дотримання принципу законності та неупередженості діяльності суду, відсутності особистої зацікавленості у судді в результатах розгляду і вирішення справи. Наразі розподіл адміністративних справ в адміністративних судах здійснюється в автоматичному режимі, на підставах та у порядку, визначеному Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженому рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 № 30¹³². Відповідно до п. 1.4 цього Положення, у місцевих та апеляційних адміністративних судах для автоматичного розподілу справ між суддями з додержанням принципів випадковості та в хронологічному порядку надходження судових справ, з урахуванням завантаженості кожного судді (збалансованого навантаження), використовується комп'ютерна програма «Діловодство спеціалізованого суду», у Верховному Суді використовується Єдина автоматизована система діловодства Верховного Суду України, розроблена Верховним Судом. Технічний супровід та підтримка працездатності автоматизованої системи в судах здійснюються ад-

¹³² Положення про автоматизовану систему документообігу суду: рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30. URL: <https://court.gov.ua/sudovavlada/969076/polozhenniapasds>.

міністратором автоматизованої системи на підставі укладених договорів з Державною судовою адміністрацією України та відповідними судами.

Після одержання позовної заяви суддя в обов'язковому порядку з'ясовує ряд обставин, визначених ст. 171 нового КАС України, зокрема: 1) чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 цього Кодексу; 4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) чи позов подано у строк, встановлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАСУ.

При прийнятті до розгляду досліджуваної нами категорії справ, чи не найскладнішим для судді є з'ясування чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності. Критерії, за якими слід визначати підсудність публічно-правових земельних спорів адміністративним судам, які необхідно враховувати судді, досліджені та систематизовані нами в першому розділі роботи. Аналіз статті 20 нового КАСУ дає можливість зробити висновок, що наразі справи з розгляду публічно-правових земельних спорів підвідомчі окружним адміністративним судам як судам першої інстанції. Тут варто зазначити, що відбулися суттєві зміни у визначенні предметної підсудності цієї категорії та інших адміністративних справ з прийняттям і набуттям чинності з 15 грудня 2017 року нового КАСУ. Статтею 18 КАСУ, який діяв з 2005 року по 15 грудня 2017 року (тобто більше 12 років), було визначено, що всі адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом. Це саме стосувалось і адміністративних справ з оскарження рішень (дій) органів місцевого самоврядування щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування. Таким чином, з прийняттям нового КАСУ місцеві загальні суди поступово втрачають повноваження щодо розгляду адміністративних справ у порядку загального позовного провадження, із залишенням у їх підсудності адміністративних справ, розгляд яких здійснюється переважно у порядку спрощеного провадження. Все це є свідченням активізації тенденції до вузької (галузевої) спеціалізації адміністративних судів.

Відповідно до ч. 8 ст. 171 нового КАСУ, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня

надходження до адміністративного суду позовної заяви. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, зміст якої визначено в ч. 9 ст. 171 нового КАСУ.

В ухвалі суддя має вирішити питання про одноособовий чи колегіальний судовий розгляд справи. Так, за загальним правилом, відповідно до ст. 32 нового КАСУ, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово. Однак, з огляду на специфіку досліджуваного провадження, слід зазначити, що, відповідно до ст. 33 нового КАСУ, адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією суддів у складі трьох суддів у таких випадках: 1) коли предметом оскарження в них є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України; 2) з ініціативи судді у разі їх особливої складності.

Як вже зазначалося, розгляд адміністративної справи щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, починається з підготовки справи до судового розгляду (підготовчого провадження).

Виходячи із аналізу ч. 2 ст. 173 нового КАС України, метою зазначеної стадії можна вважати визначення обставин справи, які підлягають встановленню, зібрання відповідних доказів, визначення порядку розгляду справи та вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Сукупність конкретних процесуальних дій, які здійснюються на стадії підготовки справи до судового розгляду, безпосередньо залежить від змісту публічно-правового спору, його особливостей та учасників. Факторами, які визначають зміст підготовки справи до судового розгляду, є також складність доказування обставин справи, ступінь спірності аргументів кожної сторони.

З огляду на категорію справ, яка піддається аналізу в межах даного підрозділу посібника, під час проведення підготовчих дій адміністративний суд, постановивши відповідну ухвалу, може вчинити такі процесуальні дії: 1) з'ясує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді, у порядку, визначеному главою 4 нового КАСУ; 2) з'ясує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 3) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста. Такі процесуальні дії суду, як призначення експертизи, виклик у судові засідання експерта та спеціаліста є характерними для досліджуваного нами виду прова-

дження. Особливо це питання є актуальним у процесі судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності у випадку непогодження і оскарження відповідачем оцінки земельної ділянки та майна, яке відчужується, про що буде зазначено в наступному підрозділі посібника в межах цієї глави.

Основним процесуальним заходом, що здійснюється на стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду, є проведення попереднього судового засідання, метою якого є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку адміністративним судом (ст. 180 нового КАСУ України). Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, за правилами, встановленими главою 6 розділу II нового КАСУ, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених главою 3 розділу II нового КАСУ (ст. 181 нового КАСУ України). Для врегулювання спору суд: з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову; з'ясовує, чи не визнає відповідач адміністративний позов; роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Однак, якщо у зазначеному порядку спір не вдалося врегулювати, то суд переходить до вчинення таких процесуальних дій (ч. 2 ст. 180 нового КАСУ України): 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Ще одним процесуальним етапом стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду є визначення необхідності та вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову. Порядок вжиття заходів забезпечення адміністративного позову визначено ст. ст. 150, 151 нового КАСУ і включає в себе: підстави, засоби та умови забезпечення адміністративного позову. У нормах нового КАСУ знайшов відображення досвід країн, законодавство яких не визнає за адміністративним позовом відкладної дії, тобто подання адміністративного позову та відкриття провадження в адміністративній справі саме по собі не зупиняє рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинення дії цього рішення або окремих його положень на час провадження в адміністративній справі є прерогативою суду. Ініціатором забезпечення ад-

міністративного позову, як правило, може виступати: 1) суд (першої або апеляційної інстанції); 2) позивач. Так, відповідно до ч. 1 ст. 151 КАС України, суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Таку ухвалу постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження – суд апеляційної інстанції.

Основною (центральною) стадією досліджуваного нами провадження є *судовий розгляд адміністративної справи по суті*.

У порівнянні із іншими стадіями адміністративного провадження, судовий розгляд адміністративної справи – набагато складніша за своїм змістом стадія, адже у її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, треті особи, інші суб'єкти, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин публічно-правового спору. У стадії судового розгляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, можна виділити такі процесуальні етапи: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів; 3) судові дебати та ухвалення рішення.

Перед тим як проаналізувати порядок здійснення процесуальних дій, властивих для цієї стадії провадження, необхідно визначити загальні правила її здійснення, зокрема такі:

1. Встановлення строку розгляду адміністративної справи. Відповідно до ст. 193 нового КАС України, суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Розгляд справи по суті здійснюється протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

2. Визначення місця розгляду адміністративної справи, яким відповідно до ст. 194 нового КАС України, є спеціально обладнане приміщення – зал судових засідань. Але за необхідності, окремі процесуальні дії можуть вчинятися за межами приміщення суду.

3. Визначення можливості участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції, з підстав та за умов, визначених у ст. 195 нового КАСУ, відповідно до яких учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судові засідання визнана судом обов'язковою.

Наступним етапом даної стадії провадження є розгляд справи по суті, метою якого є дослідження доказів з точки зору їх достатності і достовірності, на основі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, необхідних для правильного вирішення справи. Судовий розгляд справи по суті

починається доповіддю головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача 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.

Відповідно до ст. 47 КАСУ, позивач протягом усього часу судового розгляду справи має право: 1) відмовитись від адміністративного позову; 2) змінити предмет або підстави позову; 3) збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження. Відповідач, у свою чергу, має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву¹³³.

Крім цього, сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Для встановлення обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення, або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду тощо), та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі (предмет доказування), у судовому засіданні здійснюється послідовність таких процесуальних дій:

1. Заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 209 нового КАС України). 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. У разі, коли у 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.

2. Заслуховуються показання свідків. Порядок допиту свідків визначено ст. 212 нового КАС України, відповідно до якої кожен свідок допитується окремо. Свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати в залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник вживає заходів,

¹³³ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, яких суд не допитав.

3. Досліджуються письмові та речові докази, зокрема носії.

У судовому засіданні оголошується також висновок експерта (ст. 221 нового КАСУ). Для роз'яснення і доповнення висновку експерта особи, які беруть участь у справі, а також суд можуть ставити експерту питання. Викладені письмово і підписані пояснення експерта приєднуються до справи. Під час дослідження доказів суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями спеціаліста (ст. 222 нового КАСУ). Спеціалісту можуть бути поставлені питання щодо суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень. Викладені письмово та підписані спеціалістом роз'яснення приєднуються до справи¹³⁴.

З огляду на предмет нашого аналізу, основне значення на стадії розгляду справи по суті має оцінка доказів у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, яка здійснюється безпосередньо судом.

На цьому етапі суду необхідно дослідити критерії оцінки законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Цей етап розгляду адміністративної справи є найбільш складним для суду, адже слід констатувати, що наразі у вітчизняному законодавстві відсутні вимоги до меж адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів владних повноважень, в результаті якої вони приймають рішення (нормативно-правові акти), вчиняють юридично значущі дії або ухиляються від їх вчинення. У зв'язку з цим суди потребують хоча б певних критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплено у ч. 3 ст. 2 нового КАСУ. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейських країн, і важливі не лише для суду. Таким чином, з урахуванням ч. 2 ст. 2 КАСУ можна визначити, що критеріями законності прийняття рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, які підлягають оцінюванню судом при розгляді конкретної адміністративної справи, є те, що вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені 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

¹³⁴ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

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.

Як вірно зазначають автори Науково-практичного коментаря КАСУ за заг. ред. О. М. Пасенюка, «виявлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову лише за умови встановлення порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити у задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на відхилення від принципів адміністративної процедури»¹³⁵.

Після з'ясування усіх обставин у справі та перевірки їх доказами, головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість виступити із додатковими поясненнями чи подати додаткові докази (ст. 224 нового КАСУ). Вислухавши додаткові пояснення та дослідивши додаткові докази, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів, які є наступним етапом досліджуваної стадії, на якому забезпечується встановлення істини у справі.

По суті, судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні. Послідовність виступів учасників адміністративної справи у дебатах регламентована законодавством (ст. 225 нового КАСУ) і виглядає так: першим виступає позивач, його представник; потім – відповідач, його представник; наступним – третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору, її представник; третій особі, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, її представникові слово надається після особи, на стороні якої вона бере участь.

За клопотанням сторін чи третіх осіб, у дебатах можуть виступати лише їхні представники. Суд не може обмежувати тривалість дебатів певним часом. Однак головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Наступним і завершальним етапом судового розгляду адміністративної справи є ухвалення і проголошення судового рішення по справі.

Ухвалення судового рішення здійснюється з дотриманням таємниці наради суддів, сутність якої полягає у передбаченому законом порядку, згідно з яким при постановленні судового рішення нарада суддів проводиться в ізо-

¹³⁵ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

льованому приміщенні – нарадчій кімнаті, в якій може перебувати лише суд, який розглядає справу. Отже, 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 (ст. 227 нового КАСУ). При обговоренні та постановленні судового рішення мають дотримуватись такі вимоги (ст. 228 нового КАС України): 1) ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу; 2) суддя не має права розглядати інші судові справи; 3) судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України (ст. 243 нового КАС України). Залежно від процесуальних питань, які розв'язуються рішенням адміністративного суду, ці рішення набувають форми та змісту або постанови, або ухвали. Тлумачення цих рішень суду наведено у ст. 3 нового КАСУ, відповідно до якої: 1) рішення суду – рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги; 2) постанова – письмове рішення суду апеляційної або касаційної інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги; 3) 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. Таким чином, судовий розгляд справ по суті закінчується ухваленням рішення суду.

На підставі аналізу ст. 245 нового КАСУ можна визначити, що в результаті позовного судового провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, судом може бути винесено рішення про задоволення позову повністю або частково, чи про відмовлення в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову з такої категорії справ суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, які порушують права і свободи громадян та інтереси юридичних осіб у сфері законного використання земель державної та комунальної власності;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень)

суб'єкта владних повноважень;

б) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю¹³⁶.

Таким чином, новим КАСУ (ст. ст. 241–245) визначено також загальні правила постановлення постанови в адміністративній справі, зокрема:

- суд приймає рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду;

- рішення приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу;

- у виняткових випадках, залежно від складності справи, складення рішення, постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять днів з дня закінчення розгляду справи;

- складання повного тексту ухвали, залежно від складності справи, може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня оголошення вступної та резолютивної частин ухвали;

- судові рішення, що містять вступну та резолютивну частини, має бути підписане усім складом суду і приєднане до справи;

- усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах;

- судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, що входять до складу колегії).

Під час ухвалення рішення суд вирішує (ст. 244 КАС України) такі питання: 1) чи мали місце обставини (факти), 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 слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Рішення у справі щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності,

¹³⁶ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

повинне відповідати законодавчо визначеним вимогам та містити комплекс властивих для нього реквізитів, визначених у ст. 246 нового КАС України.

7.4. Особливості судового розгляду справ за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності

Правові відносини, що виникають з приводу відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, урегульовані відповідним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі – Закон про відчуження), яким у статті 15 закріплено положення, відповідно до якого у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб, зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність за рішенням суду¹³⁷. Ця категорія справ є однією з невеликої кількості адміністративних справ, підставою для розгляду якої є позов не фізичної особи чи юридичної особи до суб'єкта владних повноважень, а навпаки, суб'єктом подання позову виступає саме суб'єкт владних повноважень. Юрисдикція адміністративного суду щодо розгляду цієї категорії справ наразі чітко визначена в КАСУ. На відміну від попередньої редакції КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року, до набуття чинності Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким фактично було запроваджено нову редакцію КАСУ, вищезгадана категорія справ не була виокремлена, а охоплювалась п. 5 ч. 2 ст. 17, в якій зазначалось, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України. В діючій редакції КАСУ, в п. 8 ч. 1 ст. 19 визначено, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Як у попередній редакції КАСУ, у статті 183-1, так і у діючому КАСУ, у статті

¹³⁷ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.

267 «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», визначено лише окремі формально-процесуальні моменти провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, й не дано відповіді на ключові питання предмета та закономірностей його дослідження судами у таких справах. Визначити процесуальні особливості судового розгляду цієї категорії адміністративних справ, порушених на підставі публічно-правового земельного спору, можливо з урахуванням аналізу практики діяльності судів з розгляду цієї категорії справ, вад такої діяльності та науково обґрунтованих алгоритмів діяльності суду, шляхом комплексного та системного аналізу КАСУ загалом та Закону про відчуження, що і буде зроблено нижче.

Відразу варто зазначити, що новим КАСУ у ст. 12 закріплено дві процесуальні форми позовного провадження в адміністративних справах: спрощене та звичайне, що зроблено з огляду на принципи правової доцільності, адекватності витрат публічних ресурсів для здійснення правосуддя, ефективності та оперативності діяльності суду, тобто покращення доступу до правосуддя. З урахуванням цих принципів, зважаючи на ч. 4 ст. 12 КАСУ, адміністративні справи у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються судами винятково за правилами загального позовного провадження.

Якщо слідувати нормі закону, зокрема ч. 4 ст. 5 КАСУ, в якій визначено, що «суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду винятково у випадках, визначених Конституцією та законами України», таке право їм надано Законом про відчуження. Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження, підставою для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є незгода власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб. Обов'язковими умовами примусового відчуження цих об'єктів є такі: 1) земельна ділянка, інший об'єкт нерухомого майна, що на ній розміщені, є приватною власністю фізичної або юридичної особи; 2) вони відчужуються у державну чи комунальну власність лише з мотивів суспільної необхідності; 3) суспільна необхідність їх відчуження зумовлена необхідністю розміщення на цих земельних ділянках чітко визначених об'єктів суспільних потреб: національної безпеки і оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копа-

лин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ; 4) рішення про відчуження прийнято органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначеному Законом; 5) власнику земельної ділянки були запропоновані умови попереднього і повного відшкодування вартості земельної ділянки та майна, розміщеного на ній на підставі та в порядку, встановленому Законом.

Суб'єктом звернення з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (позивачем у справі) є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які, відповідно до закону, можуть викупувати ці об'єкти для суспільних потреб (ч. 1 ст. 183-1 попередньої редакції КАСУ та ч. 1 ст. 267 діючого КАСУ). Деяке інше формулювання за змістом, але тотожне за суттю міститься у частині першій ст. 16 Закону про відчуження, яка вказує, що орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб, відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів.

Аналіз цих нормативних приписів дозволяє дійти висновку, що право на звернення із подібними позовами до адміністративного суду мають лише ті суб'єкти владних повноважень, за якими закон визначив повноваження на викуп таких об'єктів, тобто визначені ст. ст. 8, 9 Закону про відчуження. Так, органи виконавчої влади відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначеному цим Законом, приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для конкретних суспільних потреб, визначених у ст. 8 Закону про відчуження. Натомість, у ст. 9 Закону про відчуження подано перелік суспільних потреб, для яких органи місцевого самоврядування, в межах території здійснення їх повноважень, приймають рішення про викуп земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені.

Примітка: Показовою стосовно цього є постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. у справі № 2а-2/12/9104¹³⁸, відповідно до якої Львівським апеляційним адміністративним судом було відмовлено в адміністративному позові Львівської обласної державної адміністрації щодо примусового відчуження з мотиву суспільної необхідності земельних ділянок, які відводяться для будівництва під'їзних доріг, дорожньої розв'язки та об'єктів інженерної інфраструктури, необхідних для будівництва стадіону для організації та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні. Суд прийняв своє рішення, зважаючи на той факт, що так як Кабінетом Міністрів України 17 березня 2011 р. прийнято розпорядження № 195-

¹³⁸ Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. № 2а-2/12/9104. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25470535>.

р «Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності»¹³⁹, то саме Кабінет Міністрів України має виняткове право на звернення із адміністративним позовом про примусове відчуження таких земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. Адже, крім того, обтрунтовуючи своє рішення, суд посилається на ч. 4 ст. 8 Закону України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні», відповідно до якої орган, що приймає рішення про викуп земельної ділянки, приймає рішення про примусове відчуження об'єкта права приватної власності з мотиву суспільної необхідності лише у разі відмови власника об'єкта права приватної власності від укладення договору купівлі-продажу або іншого правочину щодо відчуження такого об'єкта.

Тобто зверненню із адміністративним позовом про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності має передувати прийняття органом, що прийняв рішення про викуп земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, рішення про примусове відчуження об'єкта права приватної власності з мотиву суспільної необхідності. У разі відмови власника об'єкта права приватної власності від укладення договору купівлі-продажу або іншого правочину щодо відчуження такого об'єкта, орган, що прийняв рішення про його викуп, зобов'язаний прийняти рішення про примусове відчуження об'єкта права приватної власності з мотиву суспільної необхідності. Однак, як бачимо з матеріалів справи, таке рішення органом, що прийняв рішення про викуп у відповідачів спірних земельних ділянок, не приймалось, а тому суд дійшов висновку, що звернення до суду Львівської обласної державної адміністрації із цим позовом здійснено з порушенням встановленої Законом процедури та є передчасним.

Також суд звернув увагу на недотримання обов'язкової умови для звернення до суду з таким позовом – відсутність згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб. Однак у матеріалах справи наявні нотаріально посвідчені заяви відповідачів про надання згоди на отримання взамін інших рівноцінних земельних ділянок.

З норм ст. ст. 8, 9 Закону про відчуження бачимо, що законодавець застосував диференційований підхід визначення права на застосування викупу земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна залежно від виду суб'єкта владних повноважень (природи його повноважень) – орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, конкретної суспільної потреби, та її значення (загальнодержавне чи місцеве), адміністративно-територіальне розміщення відчужуваного об'єкта та його співвідношення із територією поширення компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень. Саме така сукупність ознак і повинна враховуватися при визначенні правоздатності для звернення до суду суб'єкта владних повноважень з відповідним позовом.

Встановлення невідповідності суб'єкта із правом на звернення є одноз-

¹³⁹ Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 195-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244139947>.

начною підставою для повернення позовної заяви позивачеві та залишення позовної заяви без руху, на підставі п. 3 ч. 4 ст. 169 КАСУ. В такому разі суддя повертає позовну заяву і додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів з дня її надходження або з дня закінчення строку на усунення недоліків. Про повернення позовної заяви суд постановляє ухвалу. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді. Ухвалу про повернення позовної заяви може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про повернення позовної заяви за результатами її перегляду та направлення справи для продовження розгляду суд не має права повторно повертати позовну заяву. Однак, відповідно до ч. 8 ст. 169 КАСУ, повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Законом про відчуження (ч. 1 ст. 10) визначено перелік органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними юридичних осіб публічного права, яким надано право ініціативи щодо викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб. Такі органи мають право лише звертатись з пропозиціями щодо викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб до органу публічної влади, який уповноважений на прийняття рішення про викуп таких об'єктів. При цьому слід зазначити, що ці органи, особи, адміністрації та підприємства, наділені повноваженнями подання ініціативи щодо викупу земельної ділянки, визначені в ч. 1 ст. 10 Закону, не мають права звернення до суду з позовом про примусове відчуження земельних ділянок для суспільної необхідності, а також не мають права бути третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

За змістом як ч. 2 ст. 183-1 редакції КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року, так і частини другої ст. 267 нового КАСУ, вказана категорія справ підсудна у першій інстанції апеляційним адміністративним судам за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Як визначено в ч. 3 ст. 183-1 КАС України у редакції до 15 грудня 2017 року, так і ч. 3 ст. 267 нового КАСУ, «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». Аналогічна норма була визначена і у п. 15 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI, що було достатньою нормативною підставою для звільнення від сплати судового збору. Однак у новій редакції Закону України «Про судовий збір»

№ 2147-VIII від 03.10.2017 р.¹⁴⁰ відсутня норма про звільнення від сплати судового збору у випадку подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Навпаки, якщо здійснити аналіз ч. 3 ст. 4 вищезгаданого закону, то за подання адміністративного позову немайнового характеру суб'єктом владних повноважень сплачується 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а за подання адміністративного позову майнового характеру суб'єктом владних повноважень сплачується 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб і не більше 350 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Тут слід враховувати те, що ця категорія спорів належить до спорів немайнового характеру, на це хоч і не прямо, але опосередковано вказує Лист Вищого адміністративного суду України від 18.01.2012 р. №165/11/13-12 [189], в якому зазначається, що «адміністративними позовами майнового характеру є вимоги до протиправності рішень про визначення грошових зобов'язань платників податків, про зменшення суми бюджетного відшкодування з податку на додану вартість, про стягнення адміністративно-господарських та інших штрафних санкцій тощо».

Таким чином, наразі склалась очевидна невідповідність норм як ч. 3 ст. 183-1 КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року, так і ч. 3 ст. 267 нового КАСУ нормам Закону «Про судовий збір» стосовно звільнення від сплати судового збору за подання позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Частиною 4 ст. 183-1 КАС України у редакції до 15 грудня 2017 року було встановлено граничний максимальний строк вирішення справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності – два місяці з дня надходження позовної заяви. Стаття 267 нового КАС, якою урегульовано особливості провадження у цій категорії справ, граничних строків їх судового розгляду не встановлює. Однак слід враховувати положення ч. 4 ст. 12 нового КАСУ, відповідно до якого адміністративні справи у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються судами винятково за правилами загального позовного провадження. Строки здійснення судом розгляду адміністративної справи за правилами загального позовного провадження є однаковими для усіх видів проваджень, і тут слід враховувати, що, наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 179 нового КАСУ, підготовче засідання у справі має бути розпочате не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкрит-

¹⁴⁰ Про судовий збір: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

тя провадження у справі, а відповідно до ч. 2. ст. 193 нового КАСУ, суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Граничних же строків розгляду справ у загальному позовному провадженні не встановлено, і це є вірною позицією законодавця, адже справи однієї категорії справ можуть розглядатись протягом різного строку, що залежить від складності справи, і законодавче обмеження строку розгляду справ не покращує роботу суду, а ставить межі щодо прийняття рішення у справі, що іноді знижує рівень його законності. Одне очевидно, що будь-яка справа, зокрема досліджувана нами категорія справ, має розглядатись у розумні строки.

Розглянувши 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, які законодавчо виписані в ст. 183-1 КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року та ст. 267 нового КАСУ, доцільно з'ясувати особливості судового розгляду цієї категорії справ з урахуванням напрацьованої та проаналізованої судової практики.

Так, вже на етапі відкриття провадження у справі суд має перевірити чи відповідає позовна заява встановленим вимогам, в іншому випадку протягом п'яти днів з дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху. Слід зауважити, що певних особливих вимог до позовів про примусове відчуження земельних ділянок у чинному законодавстві не визначено, проте, виходячи із судової практики, необхідно вказати на певні особливості щодо такого роду заяв.

Примітка: Показовою в цьому випадку може бути ухвала Житомирського ААС № 874/22/14 від 03 грудня 2014 р., з аналізу змісту якої випливає, що 28 листопада 2014 р. Радомишльська районна державна адміністрація Житомирської області за ініціативою Державного підприємства «Національна енергетична компанія» звернулася до суду з позовом про примусове відчуження для суспільних потреб частини земельної ділянки, що перебуває у приватній власності ОСОБА_2. Суд, залишаючи без руху позовну заяву, зазначив таке: «Вивчивши зміст поданої позовної заяви та доданих документів, приходжу до висновку, що позовна заява подана з порушенням вимог чинного законодавства»¹⁴¹.

Так, матеріали позовної заяви не містять доказів про дотримання позивачем принципу обов'язкової попередньої позасудової процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб. Із зазначеного слідує, що суб'єкту владних повноважень, відповідно до правил доказування в адміністративному судочинстві, слід подати докази простого звернення до відповідача з пропозицією про викуп об'єкта нерухомості для суспільних потреб та отримання письмової відповіді про згоду чи незгоду з пропозицією. Крім того, до позовної заяви повинна бути подана інформація про: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, ці-

¹⁴¹ Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 3 грудня 2014 р. № 874/22/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41673230>.

льове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших розміщених на ній об'єктів нерухомого майна, 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.

Таким чином, позов про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, окрім вимог, встановлених ст. 106 КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року та ст. 160 нового КАСУ, повинен містити: рішення відповідного органу про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, прийняте на визначеній законодавством підставі (містобудівна чи землевпорядна документація, пропозиція відповідного суб'єкта та ін.); підставу примусового відчуження; повну інформацію про об'єкт примусового відчуження; докази, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника; інформацію про дотримання процедури викупу земельних ділянок для суспільних потреб (докази повідомлення власника земельної ділянки (розписка власника про отримання листа чи оголошення у відповідних ЗМІ); отримання чи неотримання відповіді; докази про проведення переговорів з власником чи відмови від переговорів); докази дотримання усіх процедурних строків та термінів позивачем, визначених у Законі; викупна ціна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого, умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику, та їх розмір, джерело фінансування витрат; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; додаткові вимоги, якщо це необхідно (вимоги до знесення житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, розміщених на земельній ділянці; поділ земельної ділянки з виділенням окремих частин); обґрунтування підсудності суду, до якого здійснюється звернення.

Також на етапі відкриття провадження у справі суд має пересвідчитись чи поданий позов за підсудністю. Адже, відповідно до вимог ст. 170 нового КАСУ, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства. Незважаючи на прямі вимоги законодавства, все ж трапляються випадки порушення підсудності органами державної влади та місцевого самоврядування при поданні позовних заяв про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Примітка: Так, прикладом може слугувати звернення Великобагачанської райдержадміністрації Полтавської області 29 вересня 2014 року до Великобагачанського районного суду Полтавської області, в якому вона просить вилучити у гр. Особа_4 час-

тину земельної ділянки площею 1,0046 га, що їй належить згідно з Державним актом на право приватної власності на землю серії ПЛ № 169579, кадастровий номер 5320281200:00:008:0045, призначеної для ведення товарного с/г виробництва, яка знаходиться на території Білоцерківської сільської ради Великобагачанського району Полтавської області, з мотивів суспільної необхідності. У такому випадку слід визнати правильною позицію суду, відповідно до ухвали якого, позовну заяву повернуто у зв'язку з порушенням правил підсудності для подання до належного суду¹⁴².

Під час судового розгляду цієї категорії справ перед судом стоїть важливе завдання – перевірити достатність підстав та фактичну обґрунтованість для примусового відчуження об'єкта приватної власності особи. З метою надання повної оцінки цим обставинам адміністративний суд повинен чітко та неухильно слідувати приписам Закону про відчуження та визначеним КАСУ процесуальним правилам адміністративного судочинства. Базове значення у цьому процесі має аналіз ст. 15 Закону про відчуження, яка прямо визначає підстави для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження, «земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише з мотивів суспільної необхідності для суспільних потреб та лише у разі неотримання згоди власника з викупом цих об'єктів». Норма цієї статті прямо вказує, що суб'єкт владних повноважень має право звернутися до суду, але після встановленої законом процедури вирішення цього спору в досудовому порядку. Тобто звернення одразу до суду з вимогами про примусове відчуження об'єктів з мотивів суспільної необхідності, оминаючи попередню процедуру можливого погодження питання із власником, є незаконним, якими б нагальними обставинами воно не обґрунтовувалося, тому в такому позові належить відмовити. Особливу увагу слід звернути і на той факт, що ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження визначає можливість звернення про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності для задоволення лише частини із зазначених у Законі суспільних потреб.

Очевидно, що в цьому разі суду не лише слід перевірити, а суб'єкту владних повноважень відповідно до правил доказування в адміністративному судочинстві – подати докази щодо простого звернення з пропозицією про викуп об'єкта нерухомості для суспільних потреб, але й відслідкувати дотримання законності, визначеної у нормативному порядку процедури (розділ II Закону про відчуження).

Правильність цього висновку стверджує і частина перша ст. 16 Закону про відчуження, де нормативним приписом прямо вказано на можливість звернення до суду з аналізованою вимогою: «у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього

¹⁴² Ухвала Великобагачанського районного суду Полтавської області від 7 жовтня 2014 р. № 525/1089/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40771519>.

Закону»¹⁴³.

У зв'язку з цим актуальним є й питання про можливість часткового задоволення судом вимог суб'єкта владних повноважень – присудження проведення примусового відчуження частини з витребовуваної земельної ділянки та інших об'єктів нерухомості (наприклад, якщо суд встановить наявність та достатність усіх нормативних передумов, але лише щодо частини з масиву земельної ділянки).

Свідченням необхідності попередньої позасудової процедури викупу є положення ст. 7 Закону про відчуження (з урахуванням змін від 5 липня 2012 р.), де зазначено, що «у разі прийняття рішення про викуп чи примусове відчуження частини земельної ділянки для суспільних потреб, виділення такої частини в окрему земельну ділянку здійснюється за відповідною технічною документацією із землеустрою, підставою для розроблення якої є нотаріально посвідчена згода власника земельної ділянки на поділ земельної ділянки чи рішення суду»¹⁴⁴. Звідси випливає, що для прийняття судом рішення про необхідність відчуження лише частини земельної ділянки та її поділу й формування як самостійної, передує рішення уповноваженого органу саме щодо частини земельної ділянки.

Слід зауважити, що суди при постановленні такого рішення повинні враховувати і норму ч. 5 ст. 3 Закону про відчуження, відповідно до якої «у разі, якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся земельна ділянка»¹⁴⁵. Однак Закон не вказує, хто має визначити можливість використання решти земельної ділянки за цільовим призначенням і в якому порядку. Єдиний акт, у якому визначено мінімальні розміри земельних ділянок, – це постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується» від 10 грудня 2003 р. № 1908. Норми цього нормативного акта доцільно було застосувати за аналогією до проаналізованої нами категорії справ. Однак тут суд має брати до уваги повне тлумачення норми ч. 5 ст. 3 Закону про відчуження, а саме: «якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся земельна ділянка». Таким чином, якщо відповідач – власник земельної ділянки, на відчуження в примусовому порядку частини, з якої подано позов суб'єктом владних повноважень, пред'являє вимогу щодо

¹⁴³ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.

¹⁴⁴ Там само.

¹⁴⁵ Там само.

повного її відчуження, суд зобов'язаний врахувати цю вимогу і в разі незгоди сторін повинен, по-перше, врахувати доводи відповідача про неможливість раціонального використання за цільовим призначенням решти площі земельної ділянки, на яку не звернено позов про примусове відчуження; по-друге, якщо такі доводи є не переконливими, зобов'язати позивача надати докази можливості раціонального використання відповідачем за цільовим призначенням решти площі земельної ділянки, на яку не звернено позов про примусове відчуження, зокрема шляхом надання висновку уповноважених органів чи юридичних осіб – суб'єктів публічного права, які здійснюють експертну оцінку в галузі землевикористання.

Під час судового розгляду такої категорії справ суд має також з'ясувати підстави, за яких органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначених Законом про відчуження, мають право викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб. Тобто важливим є визначення істинності «суспільних потреб примусового відчуження земельної ділянки і об'єктів, що на ній розміщені».

Примітка: Показовим щодо прийняття судом доказів при оцінці суспільних потреб примусового відчуження земельної ділянки і об'єктів, що на ній розміщені, є рішення Вінницького ААС у постанові від 5 червня 2013 р., аналіз якого свідчить, що у квітні 2013 р. до Вінницького ААС звернулася Хмельницька міська рада з адміністративним позовом до Особа_4, Особа_5, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору – управління Держкомзему в м. Хмельницькому про примусове відчуження у комунальну власність земельної ділянки площею 280 кв. м. з мотивів суспільної необхідності, а саме: для будівництва спортивного залу та дошкільного навчального закладу на 200 місць. Суд у своєму рішенні зазначив, що перелік підстав примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, визначений у ст. 15 Закону про відчуження, є вичерпним, а тому інших підстав для відчуження земельної ділянки для суспільних потреб (у цьому випадку будівництво дошкільного закладу) вказаний Закон не передбачає і на цій підставі відмовив у задоволенні позову¹⁴⁶.

З огляду на це визначений у ст. 15 Закону про відчуження перелік суспільних потреб для примусового відчуження не може бути вичерпним, а тому владні органи повинні в кожному випадку доводити суспільний характер їх потреб.

Аналіз ч. 2 ст. 16 Закону про відчуження дає можливість констатувати, що вимога про примусове відчуження земельної ділянки, інших розміщених на ній об'єктів нерухомого майна підлягає задоволенню у разі, якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника, тобто йдеться про

¹⁴⁶ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 05 червня 2013 р. № 9108/118/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32162119>.

доведення виняткового характеру необхідності відчуження майна з мотивів суспільного інтересу, за таких умов: суспільний інтерес не може бути забезпечений шляхом використання земель державної чи комунальної власності. Об'єкти, які, відповідно до ст. 15 Закону про відчуження, необхідно розмістити винятково на земельних ділянках, що відчужуються, або якщо розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді, суспільству або державі загалом; будівництво цих об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників; будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника. Тобто головним завданням адміністративного суду при розгляді справи про примусове відчуження земельних ділянок, іншого нерухомого майна, що на них розміщені, є вирішення публічного конфлікту – чи є співрозмірним позбавлення права приватної власності тим загальнодержавним чи територіальним потребам, за умови дотримання органами публічної влади процедури добровільного та примусового відчуження та призначення адекватної повної компенсації власнику витрат на відчуження, відповідно до закону.

Під час судового розгляду цієї категорії справ суд має також з'ясувати, чи належним чином була здійснена оцінка відчужуваного майна. У статті 5 Закону про відчуження закріплено порядок визначення викупної ціни відчужуваної земельної ділянки чи майна, відповідно до якого «вартість земельної ділянки, що відчужується або передається у власність замість відчуженої, визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до закону» (ч. 2); «звіти з експертної грошової оцінки земельних ділянок, що відчужуються, підлягають рецензуванню, державній експертизі землевпорядної документації у випадках та в порядку, визначених законом» (ч. 3); «суб'єкти оціночної діяльності для проведення такої оцінки визначаються органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування або особою, яка ініціювала відчуження об'єктів нерухомого майна в порядку, визначеному законом, а вартість надання послуг з рецензування або проведення державної експертизи звітів з експертної грошової оцінки сплачується за рахунок коштів відповідних бюджетів» (ч. 4)¹⁴⁷. Однак ключовим є положення ч. 5 ст. 5 Закону про відчуження, яким визначено, що «у разі, якщо власник виступає проти відчуження свого нерухомого майна за оцінкою, проведеною суб'єктом оціночної діяльності, визначеним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, він може залучити іншого суб'єкта оці-

¹⁴⁷ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.

ночної діяльності для визначення вартості нерухомого майна чи проведення рецензування звіту з оцінки такого майна»¹⁴⁸. Оскільки в нашому випадку при судовому розгляді справи наявний публічний конфлікт щодо незгоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб (зокрема незгоди з умовою викупу – вартісною оцінкою майна), то предметом судового дослідження має стати висновок (акт) оцінки відчужуваного майна, який зобов'язаний надати позивач, і має право надати відповідач.

Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону про відчуження, в якій зазначено, що «суд, у разі задоволення позовних вимог, своїм рішенням визначає викупну ціну відчужуваної земельної ділянки та майна та порядок її виплати», а також, враховуючи положення ч. 1 ст. 211 нового КАСУ, відповідно до якого суд під час розгляду справи повинен безпосередньо дослідити як докази у справі висновки експертів, слід дійти висновку, що дослідження судом змісту, сутності та умов надання висновку експертної оцінки відчужуваної земельної ділянки та майна є обов'язковою процесуальною процедурою в межах розгляду такої категорії справ.

У результаті розгляду справи про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності суд виносить рішення, яке повинно бути ухвалено судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, порядок ухвалення якого визначено у ст. 243 нового КАСУ.

Крім традиційної форми судового рішення в порядку адміністративного судочинства (ст. 163 КАС), ч. 5 ст. 267 нового КАСУ визначає перелік додаткових реквізитів прийнятого судом рішення про задоволення позову щодо примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, зокрема в ньому має бути зазначена інформація про: 1) об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; 2) умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, заподіяних власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; 3) строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; 4) джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням [5]. Тобто резолютивна частина позитивного рішення у цій категорії справ має містити припис такого характеру: «Позов задовольнити повністю. Примусово відчужити у власність держави (або територіальної громади села, селища, міста) земельну ділянку...».

¹⁴⁸ Там само.

Формулюючи резолютивну частину, у ній слід чітко визначати об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель, згідно з відомостями офіційної документації (земельно-кадастрової або з Реєстру права власності на нерухоме майно).

Особливістю судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є порядок оскарження рішення апеляційного суду як суду першої інстанції. Слід зазначити, що такий порядок зазнав суттєвих змін. Так, ч. 6 ст. 183-1 КАСУ, чинного до 15 грудня 2017 року, визначала, що «судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Вищий адміністративний суд України, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає». Однак з набуттям чинності нового КАСУ з 15 грудня 2017 року порядок апеляційного розгляду рішень в адміністративних справах загалом і цієї категорії справ змінився. Так, відповідно до ч. 6 ст. 267 нового КАСУ, «Судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд. Судові рішення Верховного Суду набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені». Таким чином, на сьогодні судовий розгляд справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності в апеляційному порядку здійснює Судова палата в адміністративних справах новоствореного Верховного Суду.

Питання для самоконтролю

- 1. Висловіть Ваше розуміння публічно-правових земельних спорів.*
- 2. Які основні критерії відмежування публічно-правових та приватно-правових земельних спорів?*
- 3. Які основні критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових земельних спорів?*
- 4. Наведіть види публічно-правових земельних спорів.*
- 5. Визначте категорії справ щодо розгляду публічно-правових земельних спорів.*
- 6. В якій процесуальній формі здійснюється адміністративне судочинство щодо розгляду публічно-правових земельних спорів?*
- 7. Хто є сторонами публічно-правового земельного спору?*
- 8. Що є предметом розгляду публічно-правових земельних спорів?*
- 9. В які строки здійснюється судовий розгляд справ щодо публічно-правових земельних спорів?*
- 10. Які основні процесуальні етапи провадження з розгляду справ щодо публічно-правових земельних спорів?*
- 11. Визначте основні процесуальні засади судового розгляду справ за*

адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із змінами та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
4. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
5. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30. Ст. 379.
8. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1531. *Офіційний вісник України*. 2002. № 42. Ст. 1941.
9. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 47. Ст. 251.
10. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.
11. Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 195-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244139947>.
12. Про примусове відчуження об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності: постанова Верховного Суду України від 20 жовтня 2015 року № 876/1/14-а. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS151092.html.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 27. Ст. 31.
14. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card6#Public>.
15. 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 року № 3.2. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.
16. Про внесення доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністратив-

них судів», зі змінами і доповненнями, внесеними згідно з постановою Пленуму Вишого адміністративного суду України від 14 лютого 2014 року № 2: постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 15.05.2014 № 6. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-14/card6#Public>

17. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році (у таблицях): Управління вивчення судової практики та судової статистики Вишого адміністративного суду України. Київ, 2016. 26 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2016rik_tablici.

18. Судова практика Вишого адміністративного суду України-2011 / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 115 с.

19. Пашенко О. М. Земельні правовідносини. Земельне право України / за ред. М. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

20. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 176 с.

21. Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 198–217.

22. Бакуліна С. В. Земельні правовідносини як передумова виникнення публічно-правового спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 44. Т. 2. С. 7–11.

23. Ільницький О. В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід: монографія. Львів, 2011. 338 с.

24. Бакуліна С. В. Узагальнення судової практики щодо розгляду публічно-правових та приватно-правових земельних спорів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–44.

25. Задирака М. Ю., Барікова А. А. Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 148–156.

26. Бакуліна С. В. Юрисдикційна природа публічно-правових земельних спорів. *Наука і правоохорона*. 2015. № 1 (28). Ч. 2. С. 4–11.

27. Бакуліна С. В. Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал: електронне наукове фахове видання ДВНЗ «Запорізький національний університет»*. 2017. № 1. С. 77–80.

28. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2012. 136 с.

29. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюк. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

30. Ільницький О. В., Ільків Н. В. Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3 (15). С. 18–33.

Розділ 8

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ

8.1. Правова природа спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

8.2. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

8.3. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном.

8.4. Стадії судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

8.1. Правова природа спорів пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Публічно-правові відносини виникають між фізичними (юридичними) особами та суб'єктами владних повноважень при реалізації прав, обов'язків чи повноважень у різних сферах, у тому числі у сфері використання об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати з метою досягнення публічної мети (публічних завдань) або для задоволення власних потреб. Відповідно, як і будь-які інші, публічно-правові відносини виникають між певними суб'єктами з приводу конкретних об'єктів матеріального та нематеріального світу. Так, з одного боку, відповідно до статті 41 Конституції України, громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. З іншого – суб'єкти владних повноважень (передусім органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), реалізуючи свої повноваження з приводу публічного управління державним або комунальним майном, мають право приймати рішення, вчиняти дії з приводу використання та розпорядження публічним майном. Спільність прав громадян (юридичних осіб) та суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном часто призводить до конфлікту їх інтересів, який за неможливості його узгодженого вирішення підлягає вирішенню в судовому порядку за нормами КАСУ.

Слід зауважити, що в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових

спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном, у той же час аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2016 році до адміністративних судів було подано 3 тис. 150 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном¹⁴⁹. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики по розгляду даної категорії справ вказує на ряд труднощів, пов'язаних в першу чергу з визначенням їх підсудності, предмета позову, процесуального статусу розпорядника публічного майна.

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном, можливе шляхом з'ясування правової природи спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, їх ознак та особливостей судового порядку їх вирішення.

Мета цього підрозділу начального посібника полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя у порядку, встановленому КАСУ, розкрити особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном, визначити процесуальні прогалини діяльності суду щодо їх розгляду, сформулювати у навчальній аудиторії розуміння специфіки діяльності адміністративних судів з розгляду адміністративних справ, пов'язаних з вирішенням публічно-правових спорів, що виникають із приводу використання та розпорядження публічним майном, та виробити навички розуміння підстав розмежування юрисдикції щодо розгляду даної категорії адміністративних справ.

Для досягнення вказаної мети поставлено й вирішено такі основні задачі: з'ясувати правову природу спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, та виокремити її публічно-правову складову; визначити поняття та розкрити ознаки публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном; здійснити класифікацію даної категорії публічно-правових спорів; з'ясувати предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном; розкрити зміст процесуальних стадій судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Виходячи із загальної юрисдикції адміністративних судів, визначеної в статті 19 КАСУ, основною категорією спорів, розгляд яких здійснюється в межах їх компетенції, є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів

¹⁴⁹ Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році (у таблицях): Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. Київ, 2016. 26 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2016rik_tablici.

чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Про те, що дані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання та розпорядження публічним майном, вказують норми різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Базовим серед них, в якому зазначено повноваження суб'єктів владних повноважень щодо прийняття рішення, вчинення дій, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V¹⁵⁰. В ньому вперше визначено поняття управління об'єктами державної власності як реалізацію повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та інших органів виконавчої влади (далі – ОВВ) щодо володіння, користування і розпоряджання об'єктами державної власності у межах, визначених законодавством України, та з метою задоволення державних та суспільних потреб. Слід резюмувати, що через визначення поняття «управління об'єктами державної власності» на законодавчому рівні закріплено право приймати рішення, вчиняти дії щодо володіння, користування та розпорядження державним майном, що знаходиться в користуванні цього органу, зокрема статтею 3 цього Закону визначено перелік такого майна, до якого віднесено: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави); державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та КМУ; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду¹⁵¹. Однак у Законі, хоч і в загальному, але все ж зазначено, що таке право не поширюється на майно, що складає об'єкти власності Українського народу, визначені частиною першою статті 13 Конституції України, зокрема землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Інші нормативні акти, дублюючи норми вищеозначеного Закону, надають право іншим суб'єктам владних повноважень приймати рішення або

¹⁵⁰ Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

¹⁵¹ Там само.

здійснювати дії, пов'язані з використанням та розпорядженням публічним майном. Зокрема: Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII визначає, що в межах своїх повноважень КМУ здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання, у тому числі забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації та подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації¹⁵²; тобто має право приймати рішення щодо використання та розпорядження державним майном. Такими самими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном наділені центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, будучи юридичними особами публічного права, здійснюють управління об'єктами державної власності, в тому числі приймають в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади¹⁵³. Аналогічні повноваження ЦОВВ продубльовані у відповідних Положеннях про них, які затверджені постановами КМУ та регламентують порядок реалізації владних повноважень, у тому числі щодо використання та розпорядження державним майном.

Особливими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном, рішення, дії та бездіяльність якого можуть бути оскаржені до адміністративного суду, наділений Фонд державного майна України, діяльність якого регулюється відповідним Законом України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI та покладає на цей орган виконавчої влади реалізацію державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна¹⁵⁴. Адже виходячи із мети та завдань його створення, Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності, наділяється правом приймати рішення про приватизацію державного майна, здійснює його про-

¹⁵² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

¹⁵³ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

¹⁵⁴ Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311.

даж у процесі приватизації та приймає рішення (вчиняє інші дії), пов'язані з розпорядженням та використанням державного майна.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV¹⁵⁵ визначено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень, здійснюючи виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізуючи повноваження, делеговані їй відповідною радою, приймає рішення щодо управління державним майном, передане їм в установленому законом порядку, про його приватизацію. Більше того, статтею 19 цього Закону, хоч і в декларативному порядку, але визначено повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі управління майном та приватизації.

Повноваження щодо прийняття рішень, вчинення дій стосовно розпорядження та користування майном місцевих громад надані сільським, селищним, міським та обласним радам як органам місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР¹⁵⁶, зокрема щодо: прийняття рішень про передачу коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень про надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; прийняття рішень про відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень з управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу та ін.

На необхідність визнання юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном вказує і постанова Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8, в п. 12 якої зазначено,

¹⁵⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

¹⁵⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

що «управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури»¹⁵⁷, а відповідно, спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності щодо використання та розпорядження публічним майном, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Більше того, такі категорії справ були включені до Класифікатора категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства, адже на його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо. Методичні роз'яснення щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, затверджені рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114, в пункті 26 зазначають, що спори щодо порушень під час: 1) передачі державних об'єктів нерухомості у користування, списання матеріальних ресурсів, отримання прибутків від корпоративних прав держави – слід віднести до категорії спорів щодо управління об'єктами державної власності (пункт 5.5 Класифікатора) (ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 червня 2006 року, в ЄДРСР № 39125; ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 січня 2010 року, в ЄДРСР № 8007608; ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 травня 2010 року, в ЄДРСР № 9818217); 2) передачі комунальної земельної ділянки у користування – до категорії спорів щодо передачі земель територіальної громади у користування (підпункт 6.2.1 Класифікатора) (ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2010 року, в ЄДРСР № 9818552)¹⁵⁸.

Про те, що саме публічне майно є об'єктом аналізованої нами категорії публічно-правових спорів, вирішення яких здійснюється в адміністративних судах, на підставі та в порядку визначеному КАСУ, вказують ознаки публічного майна, до яких можна віднести таке: 1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад; 2) ним

¹⁵⁷ Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у постанові від 01.03.2013 № 3. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

¹⁵⁸ Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. URL: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114.

може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання; 3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів; 4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права; 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України; 6) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права; 7) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права; 8) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом; 9) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта; 10) подібно до відчуження утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень; 11) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку визначеному законами України; 12) суб'єкти владних повноважень за порушення порядку володіння, використання та розпорядження даним майном несуть відповідальність; 12) рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження цим майном можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку. Отже, визначення сутності публічного майна, як адміністративно-правової категорії, вказує на необхідність вирішення в порядку адміністративного судочинства спорів щодо його використання та розпорядження.

8.2. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: 1) понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір (ч. 1 ст. 4 КАС України); 2) визначення категорій справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів (ч. 1 ст. 19 КАС України);

3) встановлення категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів (ч. 2 ст. 19 КАС України).

З урахуванням вищезазначеного можна виокремити ознаки, властиві публічно-правовим спорам, пов'язаним з використанням та розпорядженням публічним майном, зокрема:

1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію визначених законом владних повноважень щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути або набула та реалізовує право володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності (слід зауважити, що публічно-правовий майновий спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права користування публічним майном, в такому разі наявний приватноправовий спір);

2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави;

3) предметом спору є рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження публічним майном у приватну або комунальну власність; окрім цього, предметом спору може бути і рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна; при цьому обов'язковою умовою цього спору є те, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником такого майна і право передачі його в іншу власність визначено законом;

4) підставою для спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень у процесі передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном; при цьому слід зауважити, що публічно-правовий спір відсутній при наявності спору між декількома суб'єктами (в тому числі суб'єктами публічного права) щодо права власності на публічне майно, в такому разі наявний приватноправовий спір, як і у випадку оскарження діяльності суб'єкта приватного права щодо переданого у його відання (наприклад, оренду) публічного майна (оскільки в даному випадку наявні договірні відносини).

З урахуванням вищепроведеної характеристики ознак, властивих публічно-правовим спорам, пов'язаним з використанням та розпорядженням публічним майном, доцільно запропонувати авторське визначення «спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном», як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень

(орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень), предметом якого виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямоване на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження публічним майном, або рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна.

Таким чином, визначення публічно-правової природи відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, а також аналіз законодавчих засад діяльності адміністративних судів в Україні дає можливість стверджувати, що їх предметна компетенція поширюється на розгляд такої категорії спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном:

1) спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаної з використанням та розпорядженням публічним майном (наприклад, оскарження рішення міської ради щодо передачі муніципального житлового фонду в оренду);

2) спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження публічним майном (наприклад, спір між міською радою та Міністерством культури України щодо використання Спілкою художників України будівлі, в якій вона знаходиться);

3) спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном (наприклад, спір між Міністерством внутрішніх справ та Фізкультурно-спортивним товариством «Динамо» про цільове використання бюджетних коштів МВС);

4) спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках неможливості використання та розпорядження публічним майном, що знаходяться в їх оперативному управлінні (наприклад, спір між Державною виконавчою службою Міністерства юстиції України та Міністерством інфраструктури України щодо використання залізних вагонів Укрзалізниці, на які накладено арешт державними виконавцями).

8.3. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном

Виходячи із загальної юрисдикції адміністративних судів, визначеної в статті 19 КАСУ, основною категорією спорів, розгляд яких здійснюється в межах їх компетенції, є 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. Як було зазначено вище, частина цих рішень, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання та розпорядження публічним майном, що знаходиться в їх оперативному (службовому) розпорядженні. На те, що дана категорія спорів підсудна адміністративним судам, вказує і постановва Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8, в п. 12 якої зазначено, що «управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури», відповідно, спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності щодо використання та розпорядження публічним майном, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Слід відрізнити предмет публічно-правового спору та предмет адміністративного позову. В статті 4 КАСУ під публічно-правовим спором визначено спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. Не вдаючись до детального аналізу даного поняття публічно-правового спору, зазначимо, що всі автори, які досліджували це поняття, приходять до консолідованої позиції щодо розуміння публічно-правового спору як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень).

Предметом аналізованої нами категорії публічно-правового спору є рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном, яке, на думку (переконання) позивача, здійснювалось всупереч закону та інтересів суспільства. В той же час

предметом адміністративного позову, як це нормативно визначено в статті 5 КАСУ, є матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги щодо визнання незаконним рішення органу публічної влади щодо передання певного об'єкта державної (комунальної) власності в оренду фізичній або юридичній особі). Відповідно до положень ст. 5 КАСУ, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного із зазначених вище рішень та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

На жаль, тлумачення суддів щодо понять предмета і підстав адміністративного позову настільки різняться, що доцільним є надати роз'яснення розуміння предмета і підстав поданого позову. При цьому необхідно врахувати, що Пленуми Верховного і Вищих судів України дещо по-різному тлумачать ці поняття, однак здебільшого дотримуються основ теорії права, яка визначає предмет і підстави позову дуже розмитими словами і незрозуміло не тільки для пересічного громадянина, а і для юриста. Так, наприклад, Вищий господарський суд України в пункті 3.12. постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 року за № 18, надає таке загальновідоме тлумачення предмета і підстав позову: «Під предметом позову розуміється певна матеріально-правова вимога позивача до відповідача, стосовно якої позивач просить прийняти судове рішення. Підставу позову становлять обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги до захисту права та охоронюваного законом інтересу»¹⁵⁹.

Разом з тим не вважаються зміною підстав позову доповнення його новими обставинами при збереженні в ньому первісних обставин та зміна посилення на норми матеріального чи процесуального права. Водночас і посилення суду в рішенні на інші норми права, ніж зазначені у позовній заяві, не може розумітися як вихід суду за межі позовних вимог. Так, якщо в заяві позивача йдеться про збільшення вимог (наприклад, про визнання недійсним ще одного рішення суб'єкта владних повноважень щодо використання та роз-

¹⁵⁹ Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 № 18. *Вісник господарського судочинства*. 2012. № 1. Стор. 27.

порядженням публічним майном, крім того, стосовно якого відповідну вимогу вже заявлено, то фактично це потребує подання іншого позову). Таким чином, Пленум Вищого господарського суду України визначає предмет позову як матеріально-правову вимогу, а підставу позову – як всі обставини, якими обґрунтовуються вимоги, без конкретного визначення і без врахування посилення на норми права, але суд не обґрунтовує своє тлумачення жодним нормативно-правовим актом, що дозволяє вважати його лише звичайним роз'ясненням, яке з часом може бути змінено або розтлумачено по-іншому.

На жаль, чітко визначеного і нормативно обґрунтованого тлумачення понять предмета і підстав позову на сьогоднішній день не існує, що і зумовлює необхідність їх недоктринального тлумачення.

Зміст адміністративного позову – це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача. По суті, це бажаний для позивача спосіб захисту адміністративним судом прав, свобод чи інтересів, які він вважає порушеними. Сучасна законотворча діяльність йде тим шляхом, що зазвичай спосіб захисту визначається у матеріальному праві (ЦКУ, СКУ, ЗКУ тощо). Але оскільки це поки що не характерно для адміністративного законодавства, орієнтовний перелік способів захисту в публічно-правових відносинах наведено у процесуальному законі, у ч. 1 ст. 5, ч. 4 ст. 160 КАСУ визначено можливий перелік позовних вимог, який до того ж не є вичерпним, і особа може обрати й інші вимоги на захист своїх прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин. Підказки щодо таких вимог можуть містити закони, які визначають порядок реалізації відповідних прав чи свобод. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 21 КАСУ, позивач має право поєднати в одній позовній заяві декілька позовних вимог, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду.

Поданню адміністративного позову до суду передують формулювання позовних вимог та їх належне оформлення. Від чіткого, обґрунтованого формулювання позовних вимог прямо залежать результати їх задоволення судом. Тому в межах цього дослідження доцільно визначити підстави, предмет, форму та зміст адміністративного позову, спрямованого на оскарження в суді рішень, дії чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Основними елементами адміністративного позову можна визнати предмет і підставу позову. Вимога громадянина до органу виконавчої влади про усунення порушення свого права повинна мати правовий характер, ґрунтуватися на нормах публічного права. В ній йдеться про стверджуване право, тобто така вимога є суб'єктивним відображенням протиріччя (колізії), яке є предметом спору. Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача і відповідача.

Вимога позивача повинна бути обґрунтованою низкою обставин, з яких він виводить свої позовні вимоги, іншими словами, предмет позову має бути обґрунтованим. Діяльність суду спрямована на перевірку у позовній процесуальній формі саме обґрунтованості правової вимоги позивача до відповідача. Громадянин наділений правом звертатися із скаргою (адміністративним позовом) не з приводу будь-якого факту порушення закону органом виконавчої влади, а якщо він вважає, що цим порушено його права. Отже, приводом для звернення громадянина з адміністративним позовом є факти порушення органом виконавчої влади суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів громадянина у сфері користування публічним майном. Крім фактів, які свідчать про порушення суб'єктивних прав чи законних інтересів, до підстави позову входять і факти наявності суб'єктивного права чи законного інтересу, які підлягають захисту. Усі ці обставини, що за своєю правовою природою є юридичними фактами, складають підставу позову. Таким чином, під підставою адміністративного позову маємо розуміти сукупність юридичних фактів, з якими позивач пов'язує свою правову вимогу.

Приводом для адміністративного позову громадянина до органу виконавчої влади є порушення суб'єктивних публічних прав та законних інтересів громадянина (юридичної особи), яке проявляється у формі рішення, дії або бездіяльності цих органів (їхніх посадових чи службових осіб), що позбавляють можливості або створюють перешкоди громадянину у реалізації його суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності у власність чи користування, тобто вони є такими, що суперечать закону (що можна розглядати як порушення законних інтересів громадянина). В адміністративному процесі вони також позначаються як предмет оскарження.

З огляду на специфіку здійснення досліджуваного нами адміністративного провадження дещо зупинимось на характеристиці предмета оскарження.

Найчастіше права громадян порушуються рішеннями (адміністративними актами) органів виконавчої влади. Про це свідчать дані узагальнення результатів діяльності адміністративних судів по розгляду та вирішенню публічно-правових майнових спорів, що вказують на те, що приводом для розгляду справ, в яких відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень, у більш як 50 % випадків є рішення суб'єкта владних повноважень, на яке спрямовано адміністративний позов¹⁶⁰.

Рішення органу виконавчої влади (посадової чи службової особи) в індивідуальній конкретній справі є результатом застосування норм публічного (адміністративного) права. Дотримання, виконання та використання, як форми безпосередньої реалізації правових норм у фактичних діях людей мають

¹⁶⁰ Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2009–2010 / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ, ЮрІнком Інтер, 2010. 320 с.

місце остільки, оскільки конкретні життєві ситуації не потребують державного втручання задля забезпечення чи організації здійснення права: лише самим учасникам суспільних відносин потрібно діяти в певних рамках, які встановлено приписами правових норм. Застосування права є тим засобом здійснення юридичних норм, який характеризується владними діями компетентних державних органів по відношенню до інших суб'єктів. Результатом правозастосовної діяльності є індивідуальний правовий акт управління, яким і можуть порушуватися права громадянина, якщо його прийнято без дотримання вимог законності, що означають прийняття правозастосовного рішення тільки: а) у межах повноважень правозастосовуючого органу; б) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються; в) за процедурою, встановленою законом; г) у цілковитій відповідності із змістом закону; д) у формі, передбаченій законом.

Права можуть бути порушені і діями органу (посадової і службової особи), без видання управлінського акта, а також у результаті його бездіяльності, в тому числі і у мовчазній відмові видати відповідний акт. З цих позицій рішення (акт управління) – це різновид дій. Однак права громадян можуть порушуватися і діями суб'єктів публічно-управлінської діяльності, які не оформлюються відповідними актами (наприклад, усна вимога залишити земельну ділянку, пред'явлена посадовою особою органу виконавчої влади). Бездіяльністю визначається певна форма поведінки особи, пов'язана з невчиненням дій, які вона повинна вчинити на підставі закону, що призвело до певних негативних наслідків для громадянина, в результаті чого він дістав можливість звернутися до суду за захистом своїх прав. Йдеться про зволікання, часто свідоме, з вирішенням певного питання (індивідуальної справи), віднесення до компетенції посадової особи чи органу виконавчої влади.

Таким чином, права громадянина можуть бути порушені будь-якими діями, що тягнуть правові наслідки, а також невчиненням зазначених дій у разі необхідності, тобто актом управління, діями органу управління (реальний акт) та його бездіяльністю. Не можуть бути предметом судового оскарження думки, висловлення, припущення, які не спричиняють юридично значущих наслідків.

У зв'язку з тим, що позов громадянина може бути задоволено лише за наявності юридичних фактів, які входять до підстави позову, вона є передумовою виникнення права на задоволення позову (тобто право на отримання захисту, право на позитивний результат процесу), яке разом з правом на пред'явлення позову (тобто правом на звернення з вимогою про захист, правом на процес, незалежно від його результатів) складає право на позов (право на судовий захист), адже ці дві правомочності повинні виступати в єдності, тому що без права на пред'явлення позову не може бути права на його задоволення.

Для реалізації права на задоволення позову, крім зазначених вище передумов, також необхідною є низка умов для його реалізації. До них відно-

сять: наявність права на пред'явлення позову; дотримання встановлених строків позовної давності та доведеність підстави позову, іншими словами, доведеність фактів, якими обґрунтовується вимога позивача до відповідача.

Нормативною підставою права громадянина на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади виступає ст. 55 Конституції України. Норми Конституції є нормами прямої дії і звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Право на звернення до адміністративного суду, якщо громадянин вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової і службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси у сфері публічно-правових відносин, закріплено у ст. 5 КАСУ. Крім того, право громадян (і юридичних осіб) на судовий захист своїх прав (право на позов), порушених органами виконавчої влади у сфері землекористування, передбачено ст. 123 Земельного кодексу України, в п. 14 якої зазначено, що «відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду»¹⁶¹.

Реалізація права на позов у досліджуваному адміністративному провадженні можлива при дотриманні ряду умов. По-перше, в особи, яка звертається до суду із адміністративним позовом, має бути або суб'єктивна матеріальна, або процесуальна зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи; по-друге, особа, яка подає позов, має бути наділена адміністративною процесуальною дієздатністю, в іншому випадку, відповідно до 169 КАС України, позовна заява повертається позивачеві або залишається без розгляду; по-третє, даний спір має вирішуватись судом вперше, інакше, якщо цей спір вже раніше був предметом судового розгляду, заявник відповідно позбавляється права на звернення до суду. Так, позовна заява повертається позивачеві, якщо у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (п. 4 ст. 169 КАС України).

Треба зазначити, що не тільки ці передумови стосуються реалізації права на пред'явлення адміністративного позову. Важливим питанням є також додержання порядку реалізації цього права. Недодержання таких правил також тягне несприятливі наслідки для особи, що звернулася до суду. Такими правилами є: додержання вимог до позовної заяви, встановлених ст. 160 КАС України; звернення до адміністративного суду повинно відбуватися у встановлені в КАС України строки (ст. 122 КАС України).

Додержання вимог до адміністративного позову передбачає визначення його форми, змісту позовних вимог та належного заповнення його реквізитів.

¹⁶¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.

Задля того щоб адміністративна справа була порушена, а суд приступив до здійснення адміністративного судочинства, необхідно аби адміністративний позов відповідав ряду законодавчо закріплених вимог.

Тому КАС України (ст. 160) закріплено обов'язкові вимоги до змісту та форми адміністративного позову, із яким заявник звертається до суду, уповноваженого розглядати та вирішувати публічно-правові спори.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником, позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом (ст. 160 КАС України). Також слід виділяти ще такий елемент позову, як зміст позову, тобто ті дії суду, здійснення яких вимагає позивач при зверненні за захистом права. Спосіб захисту залежить від характеру порушення права, іншими словами, від предмета та підстави, від законності та обґрунтованості позовної вимоги. Тільки в'яснення предмета і підстави позову забезпечує винесення законного і обґрунтованого рішення, а не волевиявлення позивача з приводу способу захисту права.

Обов'язковою умовою прийняття позовної заяви адміністративним судом та, відповідно, відкриття провадження у цій справі є дотримання заявником ряду законодавчо закріплених вимог, які пред'являються до змісту позовної заяви.

Отже, крім необхідності дотримання письмової форми позовної заяви, вона має містити у собі обов'язкові реквізити (дані), визначені ст. 160 КАС України. У вступній частині позовної заяви зазначається найменування суду першої інстанції, до якого подається заява; повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

В описовій частині викладаються обставини, які передували виникненню публічно-правового спору – час, місце, особливості правовідносин, які існували між позивачем і відповідачем, дані про час, місце та особливості спірних відносин між позивачем та відповідачем, зміст та характеристика рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують законні права, свободи та інтереси, фактичні обставини порушення чи перешкоджання здійсненню законних прав, свобод та інтересів заявника.

В мотивувальній частині позовної заяви наводяться фактичні дані, на яких базується позов, та юридичне обґрунтування вимог, заявлених до відповідача, здійснюється посилення на конкретні фактичні обставини справи та

конкретні норми матеріального та процесуального права, які, на думку самого позивача чи його процесуального представника, доводять правомірність і обґрунтованість заявлених до відповідача претензій. У прохальній частині викладається клопотання заявника про вчинення судом відповідного способу судового захисту його прав, свобод та інтересів.

Таким чином, з урахуванням аналізу теоретичної складової понять «предмет позову», «підстава позову», «зміст позову» та на виконання задач, які поставлено для виконання в межах даного підрозділу роботи, визначимо, що предметом адміністративного позову у справах щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень стосовно використання та розпорядження публічним майном, є обґрунтована правова вимога позивача до відповідача через суд визнати незаконними свої рішення, дії чи бездіяльність щодо використання та розпорядження конкретним видом публічного майна. Підставою для даної категорії спорів є фактичні та юридичні обставини, які обґрунтовують, підтверджують необхідність, доцільність та можливість визнання незаконними рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном.

Виходячи із законодавчо визначеного переліку позовних вимог, які може подати позивач до адміністративного суду для захисту своїх чи публічних інтересів та прав, а також рішень, які може прийняти суд на їх задоволення або відхилення, та виходячи з аналізу судової практики розгляду даної категорії справ, слід зазначити, що зміст позову щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень стосовно використання та розпорядження публічним майном представляє собою вказаний у адміністративному позові конкретний спосіб судового захисту прав, свобод та інтересів особи, за здійсненням якого до адміністративного суду, власне, і звертається позивач. І сутність його проявляється у таких вимогах, що пред'являє позивач, а саме: 1) скасування правового акта індивідуальної дії або визнання нечинним нормативно-правового акта, прийнятого відповідачем – суб'єктом владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 2) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії, спрямовані на законне та здійснюване в інтересах конкретної фізичної або юридичної особи чи громади використання та розпорядження публічним майном; 3) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій, спрямованих на незаконне та не в інтересах конкретної фізичної або юридичної особи або громади використання та розпорядження публічним майном; 4) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень певної суми коштів на відшкодування шкоди, завданої його протиправним рішенням, дією або бездіяльністю щодо використання та розпорядження публічним майном (цю вимогу відповідно до частини 5 статті 21 КАСУ може бути заявлено лише одночасно з вимогою визнати протиправними рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта вла-

дних повноважень); 5) встановити наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 6) скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 7) вчинення дій, спрямованих на відновлення можливості суб'єкта владних повноважень щодо належного використання та розпорядження публічним майном, що знаходиться в його публічному управлінні.

8.4. Стадії судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, являє собою нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами адміністративних справ.

Проведення щодо судового розгляду публічно-правового земельного спору, тобто спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, предметом якого виступає: рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на використання та розпорядження публічним майном, являє собою нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами адміністративних справ.

Будь-яке провадження адміністративного процесу послідовно здійснюється через сукупність стадій, які залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій виконуються у межах кожної із них та спрямовані на досягнення певної найближчої процесуальної цілі. З огляду на універсальний характер позовної форми провадження оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, має бути побудовано за загальними правилами позовного судочинства з урахуванням особливостей, які виникають з предмета розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження, а тому перелік стадій даного провадження в адміністративному судочинстві подібний із стадіями інших видів позовного судочинства.

На початку аналізу процесуальних етапів процедури судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, доцільно зауважити, що він буде здійснений з урахуванням положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу

України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, яким фактично було введено в дію положення нового КАСУ, який набув чинності з 15 грудня 2017 року (далі – новий КАСУ).

Вище нами було звернуто увагу на те, що в новій редакції КАСУ в статті 12 «Форми адміністративного судочинства» закріплено норму, відповідно до якої «адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)». Аналіз даної норми дає можливість стверджувати, що провадження по розгляду та вирішенню спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, здійснюється в порядку загального провадження, тобто проходить усі стадії судового адміністративного процесу.

Таким чином, на підставі вироблення процесуальною наукою поняття та змісту «стадійності провадження справ» провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, включає в себе такі стадії:

- 1) порушення провадження в адміністративній справі;
- 2) розгляд справи в суді першої інстанції;
- 3) перегляд судових рішень.

В новому КАСУ провадження адміністративної справи в суді першої інстанції замінено на «позовне провадження», що, звісно, може стати предметом наукової дискусії як науковців, так і практиків, але в межах більш фундаментального теоретико-правового дослідження. З огляду на ефективність законодавчого забезпечення судового провадження в адміністративних справах взагалі і даної категорії зокрема слід зазначити, що позитивним зрушенням є більш детальний порядок урегулювання процесуальних етапів розгляду справи, виходячи з диференційних підходів складності самої справи. Так, розділ II нового КАСУ «Позовне провадження» включає такі основні процесуальні етапи: глава 2 «Відкриття провадження у справі»; глава 3 «Підготовче провадження»; глава 4 «Врегулювання спору за участю судді»; глава 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін»; глава 6 «Розгляд справи по суті»; глава 8 «Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення позову без розгляду» та глава 9 «Судові рішення».

Враховуючи законодавче регулювання та авторське сприйняття змісту позовного провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, можна виділити такі частини (етапи) стадії позовного провадження:

- 1) формування позовних вимог та подання до суду адміністративного позову;
- 2) відкриття провадження в адміністративній справі;

- 3) підготовка справи до судового розгляду;
- 4) судовий розгляд адміністративної справи по суті;
- 5) прийняття судового рішення по адміністративній справі.

Перші два процесуальні етапи, з огляду на зміст досліджуваного нами провадження, можна об'єднати у стадію – порушення адміністративної справи. Останні три етапи: підготовка справи до судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи по суті, прийняття судового рішення по адміністративній справі об'єднуються у стадію – розгляд справи та прийняття рішення.

Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може бути відкрито не інакше як за наявності належно оформленого адміністративного позову. Адміністративний позов, як правовий інститут у адміністративному процесі, відіграє значну роль, оскільки саме завдяки йому порушується адміністративна справа, суд розпочинає її розгляд, у процес вступають зацікавлені та інші особи. Лише внаслідок подання адміністративного позову виникає обов'язкова стадія провадження адміністративного процесу – порушення адміністративної справи (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі).

Оскільки формуванню позовних вимог, змісту та сутності адміністративного позову щодо захисту прав громадян, порушених рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном нами була приділена увага в попередньому розділі роботи, то нижче доцільно проаналізувати інші етапи судового провадження по даній категорії справ.

Крім дотримання заявником ряду законодавчо закріплених вимог, які пред'являються до змісту позовної заяви, які чітко визначені в ч. 5 ст. 160 нового КАСУ, обов'язковою умовою подання позовних вимог є дотримання позивачем строків звернення до адміністративного суду, визначених ст. 122 нового КАС України. З урахуванням законодавчого регулювання строків звернення до адміністративного суду з позовною заявою, їх можна виділити у дві групи: 1) загальні і 2) спеціальні процесуальні строки для порушення адміністративної справи у суді. Так, загальний процесуальний строк порушення адміністративної справи визначено ст. 122 нового КАС України, відповідно до якої для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

У межах аналізованого провадження слід враховувати положення ч. 4 ст. 122 нового Кодексу, в якій закріплено положення, відповідно до якого «якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється

з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень». Таким чином, цією нормою урегульовано як положення про можливість досудового порядку вирішення спору, наприклад у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян», так і з огляду на перспективне законодавство, яке в недалекому майбутньому з урахуванням зарубіжного (передусім європейського) досвіду здійснення судочинства унормує обов'язковий досудовий порядок вирішення публічно-правового спору хоча б по окремих категоріях адміністративних справ, що надасть можливість, по-перше, розвантажити діяльність адміністративних судів; по-друге, підвищити рівень відповідальності в публічному адмініструванні (в нашому випадку у сфері забезпечення належного використання та розпорядження публічним майном).

Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. Однак у судовій практиці не поодинокими є випадки, коли позивач з об'єктивних чи суб'єктивних причин пропускає строки звернення до суду із адміністративним позовом, однак потреба у судовому захисті порушених чи оспорюваних прав чи інтересів не зникла. У такому випадку, відповідно до ч. 1 ст. 123 нового КАСУ, правом допуску адміністративного позову до розгляду в суді наділений сам суд, якщо ним буде визнано пропущення строків подання позову з поважних причин. Очевидним є те, що такі причини повинен наводити позивач у зверненні до суду. Формою визнання судом пропущених строків звернення до адміністративного суду, відповідно до ч. 1 ст. 123 новог КАСУ, є ухвала суду.

Наступним етапом даної стадії оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном є відкриття провадження в адміністративній справі.

Слід зазначити, що з набуттям чинності нового КАСУ з 15 грудня 2017 року було видозмінено порядок реєстрації позовних заяв та розподілу справ. На сьогодні цей порядок регулюється ст. 18 КАСУ, якою урегульовано законодавчий порядок функціонування Єдиної судові інформаційно-телекомунікаційні системи. Відповідно до цього порядку позовні та інші заяви, скарги та інші визначені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, в порядку їх надходження підлягають обов'язковій реєстрації в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в день надходження документів. Визначення судді або колегії суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи здійснюється Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою у порядку, визначеному цим Кодексом (автоматизований розподіл справ). Крім цього, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового

процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції¹⁶².

Судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судового процесу суд направляє на їх офіційні електронні адреси, вчиняє інші процесуальні дії в електронній формі із застосуванням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в порядку, визначеному цим Кодексом та Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. В той же час реєстрація в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі не позбавляє права на подання документів до суду в паперовій формі в порядку, визначеному цим Кодексом.

Особи, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, подають процесуальні та інші документи, письмові та електронні докази, вчиняють інші процесуальні дії в електронній формі виключно за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, з використанням власного електронного цифрового підпису, прирівняного до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис»¹⁶³.

Особливості використання електронного цифрового підпису в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі визначаються Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Варто зазначити, що запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи цілком відповідає всесвітньо визнаним міжнародним стандартам, тим більше що Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації № R (84) 5 від 28.02.1984 у принципі № 9 закріпив таке: «Судові органи повинні мати у своєму розпорядженні найсучасніші технічні засоби, щоб вони могли здійснювати правосуддя найбільш ефективним способом, зокрема шляхом полегшення доступу до різноманітних джерел права, а також шляхом прискорення відправлення правосуддя».

Оптимізація та вдосконалення автоматизованої системи документообігу суду (у форматі перетворення її на єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему) спроможні об'єктивно покращити використання цих засобів, що забезпечують реалізацію покладених на суд повноважень і водночас сприятимуть полегшенню доступу до правосуддя за допомогою автоматизованих шаблонів процесуальних документів і правозастосовних актів, раціоналізація котрих детермінує сам процес відправлення правосуддя в різних категоріях справ.

Після одержання позовної заяви суддя в обов'язковому порядку з'ясовує ряд обставин, визначених ст. 171 нового КАС України, а саме: 1) чи подано позовну заяву особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, встановле-

¹⁶² Там само.

¹⁶³ Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 № 852-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 276.

ним статтями 160, 161, 172 цього Кодексу; 4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропусшенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом¹⁶⁴.

При прийнятті до розгляду досліджуваної нами категорії справ чи не найскладнішим для судді є з'ясування чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності. Критерії, за якими слід визначати підсудність публічно-правових майнових спорів адміністративним судам, які необхідно враховувати судді, досліджено та систематизовано нами в першому розділі роботи. Аналіз ст. 20 нового КАСУ дає можливість зробити висновок, що на сьогодні справи по розгляду публічно-правових майнових спорів підвідомчі окружним адміністративним судам як судам першої інстанції. Тут слід зазначити, що відбулися суттєві зміни у визначенні предметної підсудності даної категорії та інших адміністративних справ з прийняттям і набуттям чинності з 15 грудня 2017 року нового КАСУ. Статтею 18 КАСУ, який діяв з 2005 року по 15 грудня 2017 року (тобто більше 12 років), було визначено, що всі адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом. Це саме стосувалось і адміністративних справ щодо оскарження рішень (дій) органів місцевого самоврядування з викристання та розпорядження публічним майном. Таким чином, з прийняттям нового КАСУ місцеві загальні суди поступово втрачають повноваження щодо розгляду адміністративних справ у порядку загального позовного провадження, ззалишенням в їх підсудності адміністративних справ, розгляд яких здійснюється переважно у порядку спрощеного провадження. Все це є свідченням активізації тенденції до вузької (галузевої) спеціалізації адміністративних судів.

Відповідно до ч. 8 ст. 171 нового КАСУ, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, зміст якої визначено в ч. 9 ст. 171 нового КАСУ¹⁶⁵.

В ухвалі суддя має вирішити питання про одноособовий чи колегіаль-

¹⁶⁴ Там само.

¹⁶⁵ Там само.

ний судовий розгляд справи. Так, за загальним правилом, відповідно до ст. 32 нового КАСУ, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово. Однак з огляду на специфіку досліджуваного провадження слід зазначити, що, відповідно до ст. 33 нового КАСУ, адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією суддів у складі трьох суддів у таких випадках: 1) коли предметом оскарження в них є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України; 2) з ініціативи судді у разі їх особливої складності. Питання про призначення колегіального розгляду вирішується до закінчення підготовчого засідання у справі (до початку розгляду справи, якщо підготовче засідання не проводиться) суддею, який розглядає справу, за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, про що постановляється відповідна ухвала.

Як було зазначено вище, розгляд адміністративної справи щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном починається з підготовки справи до судового розгляду (підготовчого провадження).

Завданнями підготовки адміністративної справи до судового розгляду, які спрямовані на досягнення мети та завдань стадії підготовчого провадження, є такі: 1) уточнення кола обставин, якими сторони обґрунтовують свої вимоги і заперечення, а також інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи; з'ясування, які з них необхідно доводити; 2) з'ясування можливостей до припинення спору на стадії підготовчого провадження: внаслідок примирення сторін, визнання адміністративного позову чи відмови від позову; 3) визначення можливих правових відносин між сторонами; встановлення кола доказів, необхідних для вирішення справи, і забезпечення їх своєчасного отримання; 4) сприяння судом особам, які беруть участь у справі, у здійсненні їхніх процесуальних прав та обов'язків¹⁶⁶.

Виходячи із аналізу ч. 2 ст. 173 нового КАС України, метою зазначеної стадії можна вважати визначення обставин справи, які підлягають встановленню, зібрання відповідних доказів, визначення порядку розгляду справи та вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання, воно має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі, у виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду.

¹⁶⁶ Адміністративний процес України / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

З огляду на аналізовану категорію справ під час проведення підготовчих дій адміністративний суд, постановивши відповідну ухвалу, може вчинити такі процесуальні дії: 1) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді у порядку, визначеному главою 4 нового КАСУ; 2) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 3) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста¹⁶⁷.

Такі процесуальні дії суду як призначення експертизи, виклик у судові засідання експерта та спеціаліста є характерними для досліджуваного нами виду провадження, на особливості залучення експерта в судовий процес розгляду публічно-правового майнового спору нами було звернуто увагу в попередньому підрозділі. Так, відповідно до ст. 102 нового КАСУ, суд ухвалою за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи призначає експертизу у справі за сукупності таких умов: 1) для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких встановити відповідні обставини неможливо; 2) жодною стороною не надано висновок експерта з цих самих питань або висновки експертів, надані сторонами, викликають обґрунтовані сумніви в їх правильності. При призначенні експертизи судом експерт або експертна установа обирається сторонами за взаємною згодою, а якщо такої згоди не досягнуто у встановлений судом строк, експерта чи експертну установу визначає суд. З урахуванням обставин справи суд має право визначити експерта чи експертну установу самостійно. У разі необхідності може бути призначено декілька експертів для підготовки одного висновку (комісійна або комплексна експертиза). Так, наприклад, експертна оцінка публічного майна в майновому спорі щодо його незаконного використання та розпорядження ним суб'єктами владних повноважень здійснюється на підставі та за умов, визначених у Законі України від 12 липня 2001 року № 2658-III «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»¹⁶⁸; експертна грошова оцінка земельної ділянки, яка є публічним майном у випадку спору щодо її незаконного використання та розпорядження суб'єктами владних повноважень, здійснюється на підставі та за умов, визначених у постанові КМУ від 11 жовтня 2002 р. №

¹⁶⁷ Там само.

¹⁶⁸ Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 47. Ст. 251.

1531 «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок»¹⁶⁹.

Основним процесуальним заходом, що здійснюється на стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду, є проведення попереднього судового засідання, метою якого є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку адміністративним судом (ст. 180 нового КАСУ України). Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, за правилами, встановленими главою 6 розділу II нового КАСУ, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених главою 3 розділу II нового КАСУ (ст. 181 нового КАСУ України). Для врегулювання спору суд: з'ясовує чи не відмовляється позивач від адміністративного позову; з'ясовує чи не визнає відповідач адміністративний позов; роз'яснює сторонам можливості примирення.

Однак, якщо у зазначеному порядку спір не вдалося врегулювати, то суд переходить до вчинення таких процесуальних дій (ч. 2 ст. 180 нового КАСУ України): 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду¹⁷⁰.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Ще одним процесуальним етапом стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду є визначення необхідності та вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову. Порядок вжиття заходів забезпечення адміністративного позову визначено ст.ст. 150, 151 нового КАСУ і включає в себе: підстави, засоби та умови забезпечення адміністративного позову. Слід зауважити, що питання забезпечення адміністративного позову в законодавстві інших країн вирішується по-різному. Так, у Німеччині законодавчо закріплено два способи забезпечення адміністративного позову: загальний – при якому подання адміністративного позову зупиняє виконання адміністративного акта у випадку його оскарження; винятковий – за клопотанням адміністрації органу суд може ухвалити рішення про негайне виконання прийнятого ним рішення, що оскаржується (але виключно у надзви-

¹⁶⁹ Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: постанова КМУ від 11 жовтня 2002 р. № 1531. *Офіційний вісник України*. 2002. № 42. Ст. 1941.

¹⁷⁰ Адміністративний процес України / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

чайних ситуаціях, виходячи з публічного інтересу)¹⁷¹. У Франції, Австрії та Нідерландах оскарження будь-якого нормативного рішення не перешкоджає його виконанню¹⁷². У нормах нового КАСУ знайшов відображення досвід країн, законодавство яких не визнає за адміністративним позовом відкладної дії, тобто подання адміністративного позову та відкриття провадження в адміністративній справі саме по собі не зупиняє рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинення дії цього рішення або окремих його положень на час провадження в адміністративній справі є прерогативою суду. Ініціатором забезпечення адміністративного позову, як правило, може виступати 1) суд (першої або апеляційної інстанції) або 2) позивач. Так, відповідно до ч. 1 ст. 151 КАС України, суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Таку ухвалу постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження – суд апеляційної інстанції.

З огляду на аналізовану категорію справ актуальності набувають підстави та порядок вжиття заходів із забезпечення позовів у процесі судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Яскравим цьому підтвердженням є справа № 802/2096/13-а за адміністративним позовом прокуратури Вінницької області¹⁷³.

Примітка: Так, ухвалою ВААС від 31 липня 2013 року ухвалу ВОАС від 13 червня 2013, якою в задоволенні клопотання про забезпечення позову відмовлено, – скасовано та постановлено нову ухвалу, якою забезпечено адміністративний позов прокуратури Вінницької області шляхом заборони Вінницькій міській раді вчиняти дії, пов'язані з передачею земельної ділянки площею 0,0806 га АДРЕСА_1 в оренду, суборенду чи її викупом, до ухвалення рішення по суті в даній адміністративній справі, з таких підстав. Надаючи оцінку висновкам суду першої інстанції, ВААС зауважує, що враховуючи тривалі строки розгляду адміністративних справ за позовом прокуратури Вінницької області до Вінницької міської ради про визнання протиправним та скасування рішення №124 від 25.05.2006 року, існує ймовірність відчуження спірної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі, що, у свою чергу, може призвести до необхідності вжиття додаткових заходів з метою повернення її в комунальну власність.

При цьому суд враховує наданий представником апелянта в судовому засіданні витяг з мережі Інтернет, відповідно до якого на веб-сайті dom.ria.ua

¹⁷¹ Якимець О. Виникнення адміністративної юстиції в Німеччині. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2011. Вип. 54. С. 117–123.

¹⁷² Неугодніков А.О. Закордонний досвід адміністративних судів та можливості його використання в Україні. *Актуальні проблеми держави та права*: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. літ, 2004. Вип. 20. С. 354–358; Цуркан М., Миронченко К. Французький досвід побудови адміністративних судів. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 2. С. 6–14.

¹⁷³ Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ у 2013 році. URL: www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/.../216_11_14_14.doc.

розміщено оголошення про продаж будівлі, побудованої на спірній земельній ділянці, що також свідчить про ймовірність відчуження зазначеної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі.

Таким чином, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 151 нового КАСУ, підставою для забезпечення позову в даному випадку є необхідність вжиття заходів, які істотно ускладнять чи унеможлять виконання рішення суду або унеможливають ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду. В такому випадку суд виносить ухвалу про забезпечення позову, в якій з урахуванням вимог ч. 1 ст. 152 нового КАСУ встановлює заборону відповідачу вчиняти певні дії.

Основною (центральною) стадією аналізованого провадження є судовий розгляд адміністративної справи по суті.

У порівнянні із іншими стадіями адміністративного провадження судовий розгляд адміністративної справи – набагато складніша за своїм змістом стадія, оскільки в її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, треті особи, інші суб'єкти, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин публічно-правового спору. У стадії судового розгляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, можна виділити такі процесуальні етапи: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів; 3) судові дебати та ухвалення рішення.

Перед тим як визначити порядок здійснення процесуальних дій, властивих для цієї стадії провадження, необхідно з'ясувати загальні правила її здійснення, а саме такі:

1. Встановлення строку розгляду адміністративної справи. Відповідно до ст. 193 нового КАС України, суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Розгляд справи по суті здійснюється протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

2. Визначення місця розгляду адміністративної справи, яким відповідно до ст. 194 нового КАС України є спеціально обладнане приміщення – зал судових засідань. Але в разі необхідності окремі процесуальні дії можуть вчинятися за межами приміщення суду.

3. Визначення можливості участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції з підстав та за умов, визначених у ст. 195 нового КАСУ, відповідно до яких учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судові засідання визнана судом обов'язковою.

Наступним етапом даної стадії провадження є розгляд справи по суті, метою якого є дослідження доказів з точки зору їх достатності і достовірності, на основі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, необхідних для правильного вирішення справи. Судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача 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 поясненнях¹⁷⁴.

Слід зазначити, що позивач протягом всього часу судового розгляду має право: 1) відмовитись від адміністративного позову; 2) змінити позовні вимоги, а відповідач – визнати цей позов, зробивши усну заяву. Також сторони протягом усього часу судового розгляду можуть примиритися або заявити клопотання про надання їм часу для примирення.

Для встановлення обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду тощо) та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі (предмет доказування), у судовому засіданні здійснюється послідовність таких процесуальних дій:

1. Заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 209 нового КАС України). 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. У разі, коли у 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.

2. Заслуховуються показання свідків. Порядок допиту свідків визначено ст. 212 нового КАС України, відповідно до якої кожен свідок допитується окремо. Свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати в залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник вживає заходів, щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, яких суд не допитав.

3. Досліджуються письмові та речові докази, у тому числі докази на електронних носіях.

¹⁷⁴ Адміністративний процес України / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

У судовому засіданні оголошується також висновок експерта (ст. 221 нового КАСУ). Для роз'яснення і доповнення висновку експерта особи, які беруть участь у справі, а також суд можуть ставити експерту питання. Викладені письмово і підписані пояснення експерта приєднуються до справи. Під час дослідження доказів суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями спеціаліста (ст. 222 нового КАСУ). Спеціалісту можуть бути поставлені питання по суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень. Викладені письмово та підписані спеціалістом роз'яснення приєднуються до справи¹⁷⁵.

Основне значення на стадії розгляду справи по суті має оцінка доказів у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, яка здійснюється безпосередньо судом.

На цьому етапі суду необхідно дослідити критерії оцінки законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Даний етап розгляду адміністративної справи є найбільш складним для суду, оскільки слід констатувати, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутні вимоги до меж адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів владних повноважень, у результаті якої вони приймають рішення (нормативно-правові акти), вчиняють юридично значущі дії або ухиляються від їх вчинення. У зв'язку з цим суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплено у ч. 3 ст. 2 нового КАСУ. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейських країн і важливі не лише для суду. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності.

Таким чином, критеріями законності прийняття рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, які підлягають оцінюванню судом при розгляді конкретної адміністративної справи, є те, що вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені 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 усім 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) своєча-

¹⁷⁵ Там само.

сно, тобто протягом розумного строку¹⁷⁶.

З огляду на специфіку судового розгляду даної категорії справ необхідно звернути увагу на окремі приклади судової практики щодо оцінки судами доказів у справах. Так, для прикладу, доцільно проаналізувати ухвалу ВАСУ від 01.11.2017 у справі № 369/2703/16-ц, відповідно до якої суд вказав, що громадянин України, який у межах, наданих законодавством України, набув право на земельну ділянку, не може мати негативних наслідків у зв'язку з порушенням процедури прийняття рішення органами влади чи місцевого самоврядування щодо розпорядження даним видом публічного майна¹⁷⁷.

Примітка: Так, до суду з позовом звернувся прокурор в інтересах Головного управління Держгеокадастру, в якому просив скасувати рішення сільської ради щодо відведення земельної ділянки та витребувати на користь держави із незаконного володіння особи земельну ділянку. У позові зазначав, що прокуратурою за результатами вивчення матеріалів кримінального провадження встановлено ряд порушень вимог земельного законодавства під час припинення права постійного користування земельними ділянками державним підприємством. Вказав, що рішення сільської ради, яким припинено право постійного користування, прийнято з перевищенням компетенції. Спільна земельна ділянка належала до земель державної власності, а тому вирішувати питання мав власник в особі відповідного органу виконавчої влади. Суд у задоволенні позову прокурора відмовив. Суд встановив, що державне підприємство звернулось із заявою про відмову від права постійного користування земельною ділянкою, попередньо отримавши погодження Міністерства аграрної політики та продовольства України, тобто з дотриманням норм законодавства. А після добровільної відмови від права постійного користування спірні земельні ділянки були зараховані до земель запасу сільської ради. Суд дійшов висновку, що особа скористалася своїм законним правом та отримала безоплатно у власність земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства відповідно до ст. 121 ЗК України, а рада розпорядилася земельною ділянкою та передала її безоплатно у власність фізичній особі, якою було в подальшому отримано свідоцтво на права власності на земельну ділянку. Таким чином, суд зауважив, що, здійснюючи публічно-правові функції у сфері надання земельної ділянки у власність відповідно до положень Земельного кодексу України, сільська рада діяла як суб'єкт владних повноважень і повинна була приймати рішення в межах законодавства. Тому особа мала обґрунтовані очікування щодо дотримання суб'єктом владних повноважень при прийнятті ним рішення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України. Відхиляючи касаційну скаргу прокурора, суд також послався на рішення ЄСПЛ у справі «Кривенький проти України», в якому Європейський суд з прав людини констатував порушення Україною статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з позбавленням заявника права на земельну ділянку без надання будь-якої компенсації або іншого відповідного відшкодування.

Отже, суд застосував практику Європейського суду з прав людини та відмовив у задоволенні позову прокурора про витребування у особи земельної ділянки на користь держави.

Після з'ясування усіх обставин у справі та перевірки їх доказами головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість виступити із додатковими поясненнями чи пода-

¹⁷⁶ Там само.

¹⁷⁷ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 01.11.2017 у справі № 369/2703/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70710586>.

ти додаткові докази (ст. 224 нового КАСУ).

Вислухавши додаткові пояснення та дослідивши додаткові докази, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів, які є наступним етапом досліджуваної стадії, на якому забезпечується встановлення істини у справі. По суті, судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні. Послідовність виступів учасників адміністративної справи у дебатах регламентована законодавством (ст. 225 нового КАСУ) і виглядає таким чином: першим виступає позивач, його представник; потім – відповідач, його представник; наступним – третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору, її представник; третій особі, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, її представникові слово надається після особи, на стороні якої вони беруть участь.

За клопотанням сторін чи третіх осіб у дебатах можуть виступати лише їхні представники. Суд не може обмежувати тривалість дебатів певним часом. Однак головуєчий у судовому засіданні може зупинити промовця, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Наступним і завершальним етапом судового розгляду адміністративної справи є ухвалення і проголошення судового рішення по справі.

Ухвалення судового рішення здійснюється з дотриманням таємниці наради суддів, сутність якої полягає у передбаченому законом порядку, згідно з яким при постановленні судового рішення нарада суддів проводиться в ізольованому приміщенні – нарадчій кімнаті, в якій може перебувати лише суд, який розглядає справу. Отже, 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 (ст. 227 нового КАСУ). Якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. Розгляд справи у цьому разі проводиться в межах, необхідних для з'ясування обставин, які потребують додаткової перевірки.

При обговоренні та постановленні судового рішення мають дотримуватись такі вимоги (ст. 228 нового КАС України): 1) ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу; 2) суддя не має права розглядати інші судові справи; 3) судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті¹⁷⁸.

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України (ст. 243 нового КАС України). Залежно від процесуальних питань, які розв'язуються рішенням адміністративного суду, ці

¹⁷⁸ Там само.

рішення набувають форми та змісту або постанови, або ухвали. Тлумачення даних рішень суду наведено у ст. 3 нового КАСУ, відповідно до якої: 1) рішення суду – рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги; 2) постанова – письмове рішення суду апеляційної або касаційної інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги; 3) 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. Таким чином, судовий розгляд справ по суті закінчується ухваленням рішення суду.

У межах стадії винесення рішення за результатами розгляду адміністративної справи по суті та з огляду на кінцевий результат досягнення мети даного провадження доцільно здійснити аналіз таких судових рішень.

На підставі аналізу ст. 245 нового КАСУ можна визначити, що в результаті позовного судового провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, судом може бути винесено рішення про задоволення позову повністю або частково чи про відмовлення в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову по даній категорії справ суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, які порушують права і свободи громадян та інтереси юридичних осіб у сфері законного використання земель державної та комунальної власності;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю¹⁷⁹.

Таким чином, новим КАСУ (ст.ст. 241–245) визначено також загальні правила прийняття постанови в адміністративній справі, зокрема:

- суд приймає рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду;

¹⁷⁹ Там само.

- рішення приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу;

- у виняткових випадках залежно від складності справи складення рішення, постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більше як десять днів з дня закінчення розгляду справи;

- складання повного тексту ухвали, залежно від складності справи, може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня оголошення вступної та резолютивної частин ухвали;

- судові рішення, що містить вступну та резолютивну частини, має бути підписане усім складом суду і приєднане до справ;

- усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах;

- судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, що входять до складу колегії)¹⁸⁰.

Під час ухвалення рішення суд вирішує (ст. 244 КАС України) такі питання: 1) чи мали місце обставини (факти), 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 слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Рішення у справі щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, повинне відповідати законодавчо визначеним вимогам та містити комплекс властивих для нього реквізитів, визначених у ст. 246 нового КАС України.

Окремої уваги заслуговує визначення правових наслідків прийняття судом рішень у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в цілому і пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном зокрема. А саме мова йде про реальну відповідальність суб'єктів владних повноважень, які приймаючи незаконні рішення, вчиняючи незаконні дії, грубо порушують права громадян щодо законного використання публічного майна, які підлягають оскарженню в суді, позови про які судом задовольняються, особливо коли мова йде про системне вчинення таких порушень, по фактах яких є аналогічні рішення суду.

¹⁸⁰ Там само.

Таким чином, виділення стадії судового розгляду публічно-правових майнових спорів у порядку адміністративного судочинства дозволяє з'ясувати їх особливості, зокрема: строки розгляду справи, учасників судового провадження, особливостей збирання та оцінки доказів, способів та форм захисту публічних інтересів, видів судових рішень та порядку їх реалізації.

Отже, в результаті аналізу загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном, було встановлено її особливості, які полягають у необхідності: по-перше, чіткого формулювання позовних вимог позивачем (предметом спору має бути не право власності на публічне майно, а діяльність суб'єкта владних повноважень, яка порушує право власності фізичної або юридичної особи на публічне майно); по-друге, визначення підсудності розгляду справи, адже справи про оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача; по-третє, наявності компетенції суду щодо передачі адміністративної справи на розгляд іншого адміністративного суду за територіальністю (місця проживання позивача чи місця реєстрації відповідача); по-четверте, встановлення строків подання позову та строків розгляду справи.

Питання для самоконтролю

1. *Висловіть Ваше розуміння спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.*

2. *Які основні критерії відмежування публічно-правових та приватно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?*

3. *Які основні критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?*

4. *Наведіть види спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.*

5. *В якій процесуальній формі здійснюється адміністративне судочинство з розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?*

6. *Хто є сторонами спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?*

7. *Що є предметом розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?*

8. *Визначте, що має бути включено в мотиваційну частину адміністративного позову про незаконне використання та розпорядження публічним*

майном.

9. В які строки здійснюється судовий розгляд справ щодо спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?

10. Які основні процесуальні етапи провадження з розгляду справ щодо спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном?

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 47. Ст. 251.
4. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: постанова КМУ від 11 жовтня 2002 р. № 1531. *Офіційний вісник України*. 2002. № 42. Ст. 1941.
5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
7. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
9. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10 квітня 1992 року № 2269-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 416.
12. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556.
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
15. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311.
16. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
17. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Ст. 1267.
18. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 року № 1482. *Офіційний вісник України*.

1998. № 38. Стор. 34.

19. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: постанова КМУ від 5 листопада 1991 р. № 311. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF/print>.

20. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною власністю та власністю Республіки Крим: постанова КМУ від 14 квітня 1994 р. № 238. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/238-94-%D0%BF>.

21. Про затвердження Державних будівельних норм України (ДБН В.2.2-9-2009): будинки і споруди, громадські будинки та споруди: наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 705 від 17.12.2009. URL: <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-405>.

22. Про комунальну власність в Україні: проект Закону України від 06.06.2008 р. № 2617. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF20P00A.html.

23. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році (у таблицях): Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. Київ, 2016. 26 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2016rik_tablici.

24. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2011 / за заг.ред. І.Х. Темкіжева. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 115 с.

25. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України у постанові від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

26. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Адміністративне право і процес*. № 2 (4). 2013. С. 180–195.

27. Коломоєць Т. О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. № 1. С. 69–78.

28. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. URL: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114.

29. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2012. 136 с.

30. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки: монографія. Харків: ФІНН, 2010. 112 с.

31. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Е. Хлібороб, А. М. Школик. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

32. Лученко Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної Академії правових наук України*: зб. наук. пр. Харків: Право, 2013. № 2 (73). С. 148–156.

33. Миронюк Р.В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 127–132.

34. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

35. Квак В. В. Публічно-правові земельні спори: поняття та історичний досвід

вирішення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 38–42.

36. Пицида В.М. Публічне майно як об'єкт публічно-правового спору в адміністративних судах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: Серія «Юриспруденція»*. Вип. 17. Т. 1. 2015. С. 141–145.

37. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Консум, 2003. 464 с.

38. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2009–2010 / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 320 с.

39. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України: навч. посібник. Харків: НУВС, 2005. 115 с.

40. Адміністративний процес України / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

41. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

42. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент.; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. 3-тє вид., доп. Київ: Юстініан, 2009. 976 с.

Розділ 9

СУДОВИЙ РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

9.1. Види податкових спорів та юрисдикції адміністративних судів щодо їх розгляду.

9.2. Процесуальний статус учасників адміністративного податкового спору.

9.3. Загальні законодавчі зміни щодо розгляду податкових спорів.

9.4. Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів.

9.5. Особливості оскарження податкових повідомлень-рішень у судовому порядку.

9.5. Практика вирішення адміністративними судами податкових спорів.

9.1. Види податкових спорів та юрисдикції адміністративних судів щодо їх розгляду

Здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, адміністративний суд повинен забезпечити право кожного на доступ до правосуддя в порядку, встановленому Конституцією і законами України, та на справедливий судовий розгляд. Це є визначальним фактором для здійснення правосуддя в адміністративних судах при розгляді та вирішенні юридичних конфліктів за участю суб'єктів владних повноважень, у тому числі й пов'язаних з оскарженням рішень органів державної фіскальної служби України та платників податків (фізичних та юридичних осіб), які реалізуються в межах відповідних судових процедур, що встановлюються процесуальним законом. Захист прав та законних інтересів платника податків при розв'язанні адміністративним судом податкового спору можливий лише при комплексному застосуванні як норм адміністративного судочинства, так і процесуальних та матеріальних норм податкового закону з урахуванням сталої судової практики.

Аналіз даних офіційної судової статистики з розгляду адміністративними судами податкових справ у 2017 році свідчить, що судами першої інстанції було розглянуто 120036 справ даної категорії, що на 13 % більше, ніж у 2016 році (104400 справ) і складає 3,3 % від загальної кількості розглянутих справ усіх категорій. 118270 таких справ (98,5 %) розглянуто окружними адміністративними судами. Із них позовні вимоги задоволено в 100847 справах, що складає 84 % від загальної кількості розглянутих справ цієї категорії.

15657 постанов у цих справах (тобто 15,5 % від розглянутих у судах першої інстанції) були переглянуті в апеляційному порядку і по кожній четвертій справі постанову було змінено або скасовано¹⁸¹. Такі дані вказують, по-перше, на поступову та стійку загальну динаміку збільшення кількості звернень платників податків до суду за захистом своїх прав та законних інтересів у сфері справляння податків і зборів; по-друге, на існування процесуальних проблем у діяльності адміністративних судів із розгляду даної категорії справ, внаслідок чого має місце прийняття в окремих випадках незаконних рішень у справах.

Правовою підставою звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом щодо оскарження рішень органів державної фіскальної служби України є Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), 2005 року в новій редакції 2017 року. Водночас КАС України та інші нормативні акти, що регламентують порядок оскарження рішень органів державної фіскальної служби України, в ряді випадків містять суперечливі положення; залишається неврегульованим значне коло питань, пов'язаних із процедурою розгляду та вирішення даної категорії адміністративних справ, а саме: визначення предмета оскарження, процесуального статусу окремих учасників адміністративного провадження, меж та способів доказування, реалізації окремих процесуальних дій та ін. Залишаються прогалини в систематизації судової практики щодо розгляду даної категорії справ, що унеможлиблює визначення вад застосування законодавства у практичній діяльності адміністративних судів та напрацювання на цій основі напрямків удосконалення процедури судового провадження.

Наявність вищезазначених процесуальних проблем провадження щодо оскарження рішень органів державної фіскальної служби України зумовлює необхідність здійснення аналізу судового порядку розгляду податкових спорів в адміністративних судах. Для досягнення поставленої мети нижче доцільно виконати такі завдання: визначити юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду податкових спорів; з'ясувати процесуальний статус учасників адміністративного податкового спору; визначити загальні законодавчі зміни щодо розгляду податкових спорів; з'ясувати особливості судового провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів; з'ясувати особливості судового провадження у справах за позовами фізичних та юридичних осіб до органів доходів і зборів; навести судову практику вирішення податкових спорів.

Фахівці в галузі господарського судочинства намагаються обґрунтувати тезу: податкові спори безпосередньо та нерозривно пов'язані з господарською діяльністю, що зумовлює відповідні засади саме господарської юрисдикції стосовно такого типу спорів. Навряд чи і сьогодні можна виходи-

¹⁸¹ Аналіз статистичних даних роботи адміністративних судів України за 2015 рік, проведений Вищим адміністративним судом України. URL: www.rada.gov.ua.

ти з остаточності висновків про нерозривну пов'язаність податкових спорів та податкових відносин з господарською діяльністю. Показово, що і господарське, і податкове законодавство фактично єдині при визначенні господарської діяльності, яка пов'язується з виробництвом, реалізацією, виконанням робіт чи наданням послуг вартісного характеру і т. ін. (ст. 3 Господарського кодексу України; підп. 14.1.36 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України)¹⁸². Але все це не обов'язкові підстави виникнення відносин оподаткування і, відповідно, – податкових спорів. Безперечно, можна виокремлювати типові податкові спори, що виникають стосовно прибуткових податків (діяльність, спрямована на отримання доходу) або непрямих податків. Але податкові відносини є ширшими і значна кількість спорів не зумовлена взагалі участю особи у господарській діяльності. Податкові спори охоплюють як такі, що пов'язані з господарською діяльністю (мабуть, перш за все ідеться про спори стосовно справляння податку на додану вартість, прибутку і т. д.), так і ті спори, що формуються за рахунок таких суперечок, які не передбачають участі в господарській діяльності взагалі. Значна кількість платежів, які віднесені до податків та зборів (ст.ст. 9, 10 Податкового кодексу України), не передбачають обов'язкової участі в господарській діяльності (збір за першу реєстрацію транспортного засобу; плата за землю; мито; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і т. д.). Чи подібні спори не є податковими? Безумовно, є. Але тут не спрацьовує той критерій, який пропонується представниками господарських судів, – безпосередня зумовленість господарською діяльністю. Невже у податкових спорів взагалі немає такого чинника, який би сформував їх як єдину конструкцію і на підставі цього їх можна було б віднести безспірно до тієї чи іншої юрисдикції? Безумовно, є. Віднесення податкових спорів до тієї чи іншої юрисдикції має базуватися на єдиному знаменнику. Податкові спори, як і податкові відносини в цілому, мають становити єдиний однотипний блок. Недоцільно та хибно розривати таку єдину систему за різними юрисдикціями. Водночас податкові спори (усі без винятку) на підставі орієнтації та пов'язаності з господарською діяльністю складно віднести до єдиного угруповання. Такий критерій є досить традиційним: суб'єктний склад та характер спірних правовідносин. У порядку господарського, цивільного та кримінального судочинства зазначена категорія справ розгляду не підлягає. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законодавством встановлено інший порядок судового вирішення. Законодавством не визначено іншого порядку оскарження дій та рішень органів державної податкової служби, у тому числі й щодо призначення, проведення податкових перевірок та складання висновків за наслідками таких перевірок. Отже, такі дії та рішення органів

¹⁸² Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

державної податкової служби, а також акт податкової перевірки, який є актом суб'єкта владних повноважень, можна оскаржити в суді адміністративної юрисдикції. Таким чином, якщо погодитися з позицією про необхідність у прийнятті судом адміністративної юрисдикції рішення про відмову у відкритті провадження у справі або закритті такого провадження у справах щодо оскарження дій контролюючих органів та висновків актів податкових перевірок, необхідно визначити, до суду якої юрисдикції віднесено вирішення таких справ. 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, у тому числі на виконання делегованих повноважень (ст.ст. 3, 17 КАСУ). Конституційний Суд України (рішення № 26- рп/2009 від 19 жовтня 2009 року) розтлумачив конституційне право особи на судовий захист як абсолютне й не обмежене як підставами такого звернення, так і його наслідками. Законодавець з метою забезпечення права особи на судовий захист та дотримання судами приписів ст.ст. 55, 64, 124 Конституції України поклав на суди обов'язок у разі прийняття рішення про відмову у відкритті провадження у справі або його закритті роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ. Подібний припис міститься і в КАСУ (ч. 6 ст. 109 – у разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ; аналогічний обов'язок суду містить ч. 2 ст. 157). Потрібно враховувати, що тільки спори, пов'язані із захистом інтересів осіб у публічно-правових відносинах від порушення з боку суб'єктів владних повноважень, повинні розглядатися адміністративними судами, адже безумовним є те, що податкові спори належать до спорів, які пов'язані із захистом інтересів осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Аргументами щодо віднесення податкових спорів до компетенції адміністративних судів також є те, що: по-перше, податкові відносини – один з найяскравіших прикладів публічно-правового регулювання, у якому переважають (а іноді і виключно застосовуються) владні приписи, імперативні засоби упорядкування відносин між учасниками; по-друге, податкові та інші контролюючі органи, які представляють владну сторону податкових правовідносин – класичний різновид суб'єкта владних повноважень. Саме тому виключно адміністративними судами мають і повинні розглядатися спори такого типу. Така принципова визначеність і Господарським процесуальним кодексом України, і Кодексом адміністративного судочинства України, як нам здається, зовсім не викликає ніяких об'єктивних підстав ревізії компетенції спеціалізованих судів. Законодавець все визначив. Справа в іншому – суб'єктивні підстави. І тут все зрозуміло. Податкові спори виступають значним важелем впливу. Зумовлюється це і тими коштами, які пов'язані зі справлянням податків та зборів, і тими наслідками, які випливають із судо-

вого рішення щодо податкового спору.

На думку М.П. Кучерявенка, якщо вважати наявність або відсутність негативних наслідків для платника податків недотриманням контролюючим органом процедури реалізації наданих йому повноважень, то сам факт незабезпечення та порушення прав платника і є тим негативним наслідком протиправності дій податкового органу, який порушив приписи ч. 2 ст. 19 Конституції України. Фактично платник податків був позбавлений можливості реалізувати свої права під час призначення, проведення перевірки та складання акта податкової перевірки. Як наслідок наявності порушення таких прав, платник податків, реалізуючи своє конституційне право, гарантоване ст. 55 Конституції України, звертається за судовим захистом для встановлення факту протиправності рішення дій контролюючого органу та поновлення своїх прав, які було порушено суб'єктом владних повноважень. У разі дотримання іншої позиції щодо нестворення для платника податків самим фактом порушення його прав будь-яких негативних наслідків, то треба погодитися і з тим, що сам факт незаконного проникнення до житла або іншого володіння особи також не створює ніяких негативних наслідків, не є порушенням конституційних прав та свавіллям з боку таких суб'єктів. Застосування цього принципу відбувається з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини¹⁸³. Слід погодитись з тим, що платники податків правомірно очікують від державних органів та їх посадових осіб дотримання принципу верховенства права у своїй правозастосовній діяльності, що виражається у здійсненні законних дій та прийнятті законних рішень, а також прогнозуванні наслідків своїх рішень. Недотримання цього принципу державним органом саме собою є порушенням прав і свобод платників податків. В адміністративному судочинстві, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, позивачем є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду. Згідно з приписами ст. 5 КАСУ, кожна особа має право в порядку, установленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або інтереси. Тобто для ініціювання судового провадження в адміністративній справі саме позивач, а не суд, має вважати вчинене з боку відповідача порушенням прав, свобод або інтересів. Суд свої висновки про наявність або відсутність таких обставин викладає в судовому рішенні, яке приймається за наслідками розгляду справи. Особливо хотілося б акцентувати увагу на положенні ст. 19 КАСУ, де йдеться про можливість оскарження не лише рішень, а і дій чи бездіяльності, які безпосере-

¹⁸³ Кучерявенко М.П. До проблеми визначення юрисдикційності податкових спорів. *Фінансове право*. № 1 (23). 2013. С. 17–19.

дньо не набули оформлення в те чи інше рішення. Це положення деталізується і ст. 245 КАСУ «Повноваження суду при вирішенні справи», в якій підкреслюється, що у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення. Припустимо, в останній день звітного періоду стосовно платника проведено позапланову чи зустрічну перевірку. Ніякого рішення не прийнято, протиправних дій у поведінці платника не виявлено, але платник не зміг своєчасно надати податкову звітність через це. Невже у цьому випадку він не має права оскаржити дії податкового органу? Здається, це порушення вже не галузевого законодавства, а Конституції України. У межах спірних правовідносин податковий орган діє як суб'єкт владних повноважень, реалізуючи владні управлінські функції. Перевірка є способом реалізації таких повноважень. Будь-яких податкових повідомлень-рішень за наслідками проведеної перевірки податковим органом стосовно позивача не приймалося, разом з тим такі рішення на підставі акта перевірки прийнято відносно контрагентів позивача¹⁸⁴.

Щодо видів податкових спорів, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства, то слід зауважити, що в навчальній та науковій літературі є безліч критеріїв, за якими здійснюється їх класифікація, зокрема: за суб'єктом (ініціатором спору), предметом спору, підставами спору.

Найбільш суттєвим є поділ таких спорів за предметом оскарження на певні категорії:

1) оскарження суми податкового зобов'язання, визначеного податковим органом з причин, не пов'язаних з порушенням податкового чи іншого законодавства;

2) оскарження суми податкового зобов'язання та/або штрафних санкцій, визначених податковим органом у зв'язку з виявленням порушення з боку платників податків вимог податкового чи іншого законодавства;

3) відмова в наданні бюджетного відшкодування ПДВ;

4) оскарження вимоги про сплату: податкового зобов'язання, яке платник податків узгодив у поданій ним податковій декларації, але не сплатив у встановлені строки; узгодженої суми грошового зобов'язання, визначеного податковим органом у податковому повідомленні-рішенні, яке платник податків не сплачує в установлені строки;

5) оскарження індивідуальної податкової консультації (або відмови в її наданні);

6) оскарження нормативно-правового акта у сфері оподаткування;

7) оскарження дій або бездіяльності податкового органу;

¹⁸⁴ Там само.

8) оскарження рішень та дій, що здійснюються податковим органом у ході перевірки;

9) вимога про повне відшкодування збитків (шкоди), завданих незаконними діями (бездіяльністю контролюючих органів (їх посадових осіб).

Предметом оскарження у вказаних податкових справах є відповідні податкове повідомлення-рішення; податкова вимога; індивідуальна податкова консультація; постанова Кабміну, наказ ДФСУ або інший нормативно-правовий акт з питань оподаткування, інших питань, підконтрольних податковим органам; рішення податкового органу, наказ податкового органу про проведення, продовження, припинення перевірки; дії (акти) податкового органу, що порушують права та законні інтереси платника податків.

Слід зауважити, що умовний перелік категорій податкових спорів, наведений у статті 283 КАСУ, визначає певні особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів, де в ч. 1 зазначено, що провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо:

1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;

2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;

3) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі;

4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;

5) стягнення коштів за податковим боргом;

6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів.

9.2. Процесуальний статус учасників адміністративного податкового спору

Коло учасників податкового спору обумовлюється природою податкових правовідносин, певним протистоянням владної та зобов'язаної сторони. Обов'язково стороною податкового спору є суб'єкт владних повноважень. Таким суб'єктом здебільшого виступають підрозділи чи посадові особи Державної фіскальної служби України, утворені постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби». Отже, від імені держави у сфері оподаткування виступають спеціально уповноважені органи. Слід мати на увазі, що такі органи віднесені законом до числа органів спеціальної компетенції, саме тому законодавчі акти вичерпно визначають їх пов-

новаження та мету діяльності. За межами таких повноважень і функцій названі органи не компетентні вирішувати які-небудь питання, виступати від імені держави. Система податкових органів утворює і організаційно, і функціонально єдину систему в структурі органів виконавчої влади. Але навряд чи можна стверджувати, що це повністю єдина система. До неї входять органи з формальною ознакою – органи, що управляють стягненням і надходженням до бюджетів (фондів) платежів, які законодавець зарахував до загальнодержавних і місцевих податків і зборів. Крім цього, особливим суб'єктом податкових спорів виступають і фінансові органи, органи, які безпосередньо не контролюють сплату податків та зборів. Ідеться, насамперед, про органи Державного казначейства, які контролюють розподілення коштів, що надійшли від податків та зборів між бюджетами. Це й обумовлює те, що дуже часто у розгляді податкових спорів вони виступають в якості співвідповідачів з податковими органами. Таким чином, віднесення спору до податкового здійснюється не відповідно до суб'єкта, який бере в ньому участь, а відповідно до предмета, що виражає зміст конфлікту. Державна фіскальна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Державна фіскальна служба України реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Систему органів, що контролюють надходження коштів до бюджетів та позабюджетних цільових фондів у формі податків і зборів (обов'язкових платежів) можна поділити на дві групи. В основі такої класифікації лежить місце й значення повноважень, пов'язаних із контролем за рухом платежів від платників до бюджетів, серед усіх повноважень цих органів. До першої групи вчленим зараховані органи, основна діяльність яких пов'язана з контролем за надходженням податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і які здійснюють її без будь-яких додаткових умов. Другу групу складають органи, які управління у сфері оподаткування здійснюють поряд зі своєю основною діяльністю. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України визначається передбаченою законом сукупністю прав, обов'язків та юридичної відповідальності фіскальних органів, відповідно до яких вони здійснюють контроль за дотриманням податкового та митного законодавства, забезпечуючи реалізацію державної податкової та митної політики. Виступаючи учасником адміністративного судочинства, такі органи в особі їх посадових і службових осіб наділяються певними процесуальними правами та обов'язками, які передбачені КАС України. Як суб'єкт, що протистоїть державі в податкових правовідносинах і, відповідно, в податковому спорі, як правило, виступає не лише платник податків, але й інша особа, на яку покладено певні обов'язки,

пов'язані з обчисленням і сплатою податків (податкові агенти, банки, інші особи). У статті 15 Податкового кодексу України платниками податків визнаються фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), юридичні особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно із цим Кодексом або податковими законами, і на які покладено обов'язок зі сплати податків та зборів згідно із цим Кодексом. Можна зробити висновок, що платниками податків є суб'єкти податкових правовідносин, а саме: фізичні особи (податкові резиденти й нерезиденти України); юридичні особи (податкові резиденти й нерезиденти України), їхні філії й інші відокремлені підрозділи, якщо вони мають окремий баланс і окремий рахунок у банківській установі. Не можуть бути платниками податку: органи, що входять до системи органів державної влади й управління, органи місцевого самоврядування в межах виконання покладених на них функцій; релігійні організації. Визначаючи податковий статус конкретного платника, враховують два критерії: резидентство й територіальність. Різне поєднання цих критеріїв породжує неоднаковий податковий режим і часто є основою проблеми подвійного оподаткування. Отже, платник податків повинен реалізовувати комплекс податкових обов'язків, куди увійдуть три основних блоки: 1) облік; 2) сплата податків і зборів (це зовсім не виключає виконання цих обов'язків через представника); 3) звітність. Слід окремо звернути увагу на той факт, що КАС України у ст. 283 визначає певні обставини, за яких органи доходів і зборів можуть звернутися до суду з адміністративним позовом, зокрема, щодо: 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; 3) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі; 4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим; 5) стягнення коштів за податковим боргом; 6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів. Особливість адміністративного судового процесу щодо забезпечення доказів під час вирішення податкового спору полягає у більш активній ролі адміністративного суду. За загальним правилом, специфіка доказування в адміністративному судочинстві полягає в тому, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок з доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладено на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Зокрема, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 77 КАС України, яка встановлює правило, відповідно до якого «в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних по-

вноважень обов'язок з доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача», тобто встановлює презумпцію вини суб'єкта владних повноважень, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна сторона не доведе інше. Отже, особливість предмета доказування під час розгляду і вирішення податкових спорів зумовлена адміністративно-процесуальним законодавством. Податковий орган зобов'язаний доводити обставини вчинення платником податків податкового правопорушення, а суд повинен встановлювати обставини, якими сторони адміністративної справи (платник податків та контролюючий орган) обґрунтовують свої вимоги та заперечення, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Предметом доказування в податкових спорах є юридичні факти, зазначені платником податків як підстави заявлених позовних вимог, а також юридичні факти, зазначені податковим органом як підстави заперечень проти вимог, коло яких має визначати адміністративний суд. Аналіз положень КАС України, які регламентують питання доказування в адміністративному судочинстві, дає змогу говорити про недоведеність позовних вимог платника податків у разі його ухилення без поважних причин від надання доказів на вимогу адміністративного суду та недостатність наявних матеріалів для спростування підтверджених належними доказами висновків податкового органу (достатність наявних доказів для підтвердження висновків податкового органу). Таким чином, спираючись на адміністративно-процесуальні норми, закріплені у КАС України, а також наявні наукові погляди щодо суб'єктного складу учасників податкового спору, зазначимо, що сторонами податкового спору виступають обов'язково платники податків та контролюючі органи у сфері оподаткування. Податкові правовідносини можуть мати багатосуб'єктний склад, тобто в них можуть брати участь більше ніж дві сторони. Приводом для податкового спору є презумпція порушення прав або невиконання обов'язків суб'єктом податкових правовідносин. При цьому законодавець у нормах КАС України передбачає умови, за яких контролюючі органи у сфері оподаткування також можуть виступати як позивачі в адміністративному судочинстві. У податкових правовідносинах, які складаються при вирішенні податкових спорів, предмет доказування насамперед спрямований на правильне та повне вирішення справи. Орган оподаткування повинен довести об'єктивну сторону, тобто юридичні факти, передбачені диспозиціями відповідних норм, а платник податків має право доводити свою невинуватість. Незважаючи на обов'язок податкових органів доводити правомірність своїх рішень, аналіз останніх наукових праць у цій сфері, а також судова практика показує, що платник податків не звільняється повністю від процесу доказування. Зокрема, обов'язок доказування законності оспорюваного рішення органу оподаткування покладається на нього після виконання платником податків первинного обов'язку доказування, що включає дії з пред'явлення вимог, які дають змогу усвідомити, в якій частині платник податків не згоден із винесеним рішенням; зазначення обставин, на яких ґрунтуються вимоги; подання відповідних доказів.

9.3. Загальні законодавчі зміни щодо розгляду податкових спорів

Для актуалізації змін, які відбулися в порядку судового розгляду податкових спорів в адміністративних судах, слід вказати на таке припущення: якби у грудні 2017 року, після набрання чинності новим Кодексом адміністративного судочинства України (КАСУ), до адміністративного суду потрапив податковий спір про оподаткування операцій із криптовалютою, то, на перший погляд, у суду вже були б актуальні процесуальні механізми вирішувати такий спір. Адже відповідно до нового КАСУ, суд поряд з письмовими доказами та показаннями свідків зможе приймати від сторін будь-яку інформацію в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи: не лише електронні документи, а й веб-сайти, текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Звучить прогресивно і порівняно з «телеграмами, листами та письмовими записами», які пропонував старий КАСУ, для судової системи це, звичайно, несподіваний і сміливий крок вперед.

Зрозуміло, що про застосування саме таких новацій на практиці говорити передчасно. Проте уніфікація судової практики у податкових спорах, економія процесуального часу, зміна у правилах доказування – це ті нововведення (нові задачі) адміністративного судочинства, вплив яких на вирішення судами актуальних податкових спорів ми зможемо відчутти на практиці у близькому майбутньому, найбільш ключові з них розглянемо нижче.

Сьогодні є звичною ситуація, коли місцеві та апеляційні адміністративні суди вирішують дуже схожі або практично аналогічні податкові спори абсолютно по-різному. Для прикладу можна навести різний погляд судів на нарахування плати за землю комунальної власності (у розмірі, визначеному Податковим кодексом України чи договором?). Очевидно, суди першої та другої інстанцій часто сподівалися, що крапку поставить Вищий адміністративний суд України чи навіть Верховний Суд України, і приймали протилежні рішення у подібних справах.

Новий КАСУ ставить за мету уніфікувати судову практику у судових справах, у тому числі й у податкових спорах, де така необхідність особливо гостра, запроваджуючи категорію «типових» та «зразкових» адміністративних справ.

Типовими є справи, які перебувають у провадженні одного або декількох адміністративних судів у тій великій кількості, що визначає доцільність ухвалення зразкового рішення у такій типовій справі. При цьому типові справи мають одночасно відповідати таким критеріям:

- відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи);
- спір у цих справах виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права;

- позивачами у цих справах заявлено аналогічні вимоги.

Суд, який розглядає одну чи більше типову справу, може звернутися до новоствореного Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. Тому зразковою адміністративною справою буде вважатися типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення.

Якщо типові справи містять значні розбіжності у фактичних обставинах, які унеможливають прийняття для них зразкового рішення, Верховний Суд може відмовити у відкритті провадження у зразковій справі. Рішення Верховного Суду у зразковій справі переглядає Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції.

На перший погляд, таке напрацювання єдиної правової позиції та уніфікація судової практики з допомогою зразкових рішень, очевидно, розвантажить суди, зробить розгляд податкового спору швидшим та ефективнішим. Орієнтуючись на зразкове рішення, платник податку матиме більшу впевненість у правильності свого розуміння не завжди однозначних норм податкового законодавства під час ведення податкового обліку. Залишається сподіватися, що збільшення кількості зразкових рішень зменшить випадки прийняття податковими органами актів податкової перевірки з надуманих підстав.

Проте вже на даному етапі виникають запитання про застосування нововведень на практиці. Наприклад, якщо один з типових податкових спорів передано до Верховного Суду для постановлення у ньому зразкового рішення, то як на розгляд цієї справи можуть впливати учасники іншого типового податкового спору? Кодекс не передбачає їхньої участі у зразковій справі, незважаючи на те, що такий процес суттєво впливає на їхні права та інтереси. Очевидно, це не єдине спірне питання, і відповіді на них ми будемо отримувати вупроцесі застосування судами нового КАСУ.

Новий КАСУ встановлює вичерпний перелік документів – заяв про суті справи, в яких учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору. Такими заявами є: позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Вони подаються сторонами перед початком розгляду справи по суті у чітко встановлений судом строк. Більше того, якщо відповідач не подає до суду відзив у встановлений судом строк без поважних причин, суд має право вирішити спір за наявними матеріалами справи. Зазначеними документами сторони обмінюватимуться на стадії підготовчого провадження, що значно розвантажить адміністративні суди, унеможливить затягування судового розгляду і зекономить час сторін справи.

Новим для адміністративного судочинства є також спрощене позовне провадження, призначене для розгляду справ незначної складності та інших

справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження за клопотанням позивача протягом розумного строку, але не більше шістдесяті днів із дня відкриття провадження у справі. За загальним правилом, розгляд справи у такому випадку відбуватиметься без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. Судові дебати в рамках спрощеного позовного провадження не проводяться.

У порядку такого провадження можуть розглядатися і податкові справи, за винятком тих, де сума спору перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (850 000 гривень у 2018 році).

Сьогодні у місцевих адміністративних судах одному судді доводиться розглядати по 40 справ на день. Причому нерідко на розгляді у судовому засіданні податкового спору про визнання незаконною відмови податкового органу у прийнятті декларації з ПДВ і на оскарження наслідків комплексної перевірки суд виділяє однаково по 10 хвилин через свою надмірну завантаженість, хоча зрозуміло, що складність і обсяг таких двох справ суттєво відрізняється. Ще частіше суд у податковому спорі переходить у письмове провадження і не виносить рішення протягом року. Запровадження інституту спрощеного позовного провадження в адміністративному спорі надасть можливість судам витратити менше часу на нескладні технічні справи і, навпаки, виділити більше часу на комплексні справи, що зробить судовий розгляд, у тому числі податкових спорів, більш ефективним і динамічним.

Відповідно до нового КАСУ, суб'єкт владних повноважень не може посилаватися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Досить часто у податкових спорах суди закривали очі на те, що податкові органи виносять податкові повідомлення-рішення на підставі необґрунтованого безпідставного акту перевірки, а потім у процесі судового розгляду винаходять нові аргументи, подають нові докази для підсилення своєї правової позиції. Зокрема, нерідко вже у процесі судового розгляду податкові органи приносять матеріали кримінальних проваджень, зустрічних звірок контрагентів, хоча в самому акті перевірки жодним чином не посилаються на такі відомості. В одних справах суди брали до уваги таку інформацію при винесенні рішення, в інших зазначали, що ці дані не лягли в основу оскаржуваного рішення і не можуть враховуватися судом при його оскарженні. Новела КАСУ щодо доказів, на які може посилаватися суб'єкт владних повноважень, у тому числі податковий орган, покликана покласти край таким дискусіям, дисциплінувати податкові органи як на етапі судового розгляду податкового спору, так і під час формування доказової бази у процесі податкової перевірки.

Посилення дисципліни у поданні доказів стосується не тільки суб'єктів

владних повноважень, але й осіб приватного права. Новий КАСУ встановлює обмеження щодо строків подання доказів для всіх. Тепер докази, не подані у встановлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються, крім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї. Зазначена новела також вплине на строк розгляду справ та ефективність їх вирішення.

Описані у цьому підрозділі зміни матимуть вплив на вирішення податкових спорів у близькому майбутньому. Наскільки це буде ефективно – покаже практика. Сьогодні рано говорити про вирішення податкових спорів в умовах функціонування єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка передбачає електронну подачу процесуальних документів і доказів, участь у судових засіданнях у режимі відеоконференцій, до моменту її запуску. Проте вже на даному етапі можна стверджувати, що новий КАСУ «розуміє» і намагається вирішити актуальні проблеми судового розгляду податкових спорів, а також ставить сміливі і амбітні цілі щодо запровадження нового і прогресивного адміністративного судочинства.

9.4. Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів

При включенні до КАС України ст. 183-3 («Особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби»), а сьогодні ст. 283 КАСУ «Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів» законодавець, безперечно, керувався намірами підвищити ефективність визначених процесуальних інститутів. Відповідаючи на одвічні запити практики¹⁸⁵, було визначено можливі випадки звернення органів ДФС до суду та однозначну необхідність їх розгляду за правилами адміністративного судочинства, встановлено процесуальні правила розгляду визначених у ч. 1 ст. 283 КАС України вимог, підвищено оперативність розгляду справ за рахунок істотного скорочення чітких процесуальних строків, закріплено негайне виконання постанов за наслідками вказаних проваджень. Водночас вказаною нормою, на нашу думку, було покладено початок небезпечній тенденції у розвитку адміністративної юстиції.

Стаття 283 КАС України визначила, що підставою для відкриття провадження у справах за зверненням органів ДФС при здійсненні ними передбачених законом повноважень є подання таких органів щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника подат-

¹⁸⁵ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

ків, стягнення коштів за податковим боргом; надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі; 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; стягнення коштів за податковим боргом; зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів.

У той же час слід зазначити, що ст. 283 КАСУ має роз'яснювальний характер і не регулює усіх підстав та процедури розгляду справ за зверненням органів доходів і зборів.

Так, зокрема, описані у ст. 283 КАС України види вимог є не єдиними, з якими законодавство надає можливість органам доходів та зборів звертатися до суду: п. 20.1.12 ст. 20 ПК України та абз. 5 ч. 2 ст. 38, абз. 4 ч. 2 ст. 46 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» передбачають можливість звернення з вимогою щодо припинення юридичної особи та підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця про визнання недійсними установчих (засновницьких) документів суб'єктів господарювання; п. 20.1.19 ст. 20 ПК України – щодо стягнення з дебіторів платника податків, який має податковий борг, сум дебіторської заборгованості, строк погашення якої настав та право вимоги якої переведено на органи державної податкової служби, у рахунок погашення податкового боргу такого платника податків; п. 11 ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу України» – подають до судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про визнання угод недійсними і стягнення в дохід держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках – коштів, одержаних без установлених законом підстав; п. 111 ст. 10 вказаного Закону – подають до судів позови про застосування санкцій, пов'язаних із заборонаю організації і проведення азартних ігор на території України; абз. 2 п. 11 ст. 10 цього самого Закону – в інших випадках, передбачених законом. Вказані справи теж підвідомчі адміністративним судам.

У своєму Інформаційному листі від 02.02.2011 р. № 149/11/13-11 Вищий адміністративний суд України роз'яснив нижчестоящим судам, що спір про право наявний у разі, коли платник податків висловлює незгоду з рішенням податкового органу, що було підставою виникнення обставин для внесення відповідного подання. При цьому незгода платника податків із рішеннями податкових органів щодо застосування спеціальних заходів, згаданих у ст. 283 КАС України, може підтверджуватися не лише зверненням із відповідним адміністративним позовом. Суд може встановити наявність спору також із змісту заперечень платника податків, стосовно якого внесено подання (п. 9). Водночас вже у наступній частині цього самого Інформаційного листа, бажаючи знайти компроміс між теорією та практикою застосування особли-

вого непозовного провадження, ВАС України вказує на те, що від наявності спору про право слід відрізняти заперечення обставин, що зумовили звернення податкового органу з відповідним поданням. Хоч це суперечить логіці, бо за змістом цього роз'яснення заперечення щодо правомірності застосування заходів за зверненням податкового органу, залежно від підстав, не є свідченням спору.

Процедура ж, як вона прописана у ст. 283 КАС України, є фактично підвидом позовного провадження, на що вказує і сама назва статті, яка визначає лише особливості провадження за зверненнями органів доходів та зборів України (крім скорочених строків, звертає на себе увагу ще особливе правило про обов'язковість явки сторін справи).

До очевидних переваг провадження за ст. 283 КАС України слід віднести той факт, що із його появою справи із стягнення коштів за податковим боргом вилучені з-під сфери дії ст. 183-2 КАС України, яка з 07.07.2010 р. регламентує, дійсно, так зване «скорочене провадження», і застосовується, в тому числі, у справах щодо стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження.

Слід зазначити, що підстави звернення органів податків та зборів з адміністративним позовом досить широкі, однак слід вказати на деяку неузгодженість їх визначення в КАСУ та Податковому кодексі. Так, наприклад, п. 87.11 ст. 87 ПК України визначає, що орган стягнення звертається до суду з позовом про стягнення суми податкового боргу платника податку-фізичної особи, коли п. 3 ч. 1 ст. 1833 КАС України вимагає внесення подання про стягнення суми податкового боргу; п. 95.3 ст. 95 ПК України розглядає процедуру стягнення коштів за податковим боргом за судовим рішенням і процедуру надання дозволу судом на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі. Обидва наведені приклади, за змістом судових роз'яснень, є підставами для виникнення різних видів судових проваджень відповідно (п. 13 Інформаційного листа ВАС України від 02.02.2011 р. № 149/11/13-11; п. 1 Інформаційного листа ВАС України від 22.04.2011 р. № 571/11/13-11).

Слід звернути увагу, що в новій редакції КАСУ, у статті 12 «Форми адміністративного судочинства» закріплено норму, відповідно до якої «адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)». Аналіз даної норми дає можливість стверджувати, що провадження з розгляду та вирішення спорів у справах за зверненням органів доходів і зборів здійснюється в порядку загального провадження, тобто проходить всі стадії судового адміністративного процесу. На необхідність здійснення загального провадження по даній категорії справ вказує і ч. 7 ст. 283 КАСУ, в якій зазначено, що «розгляд позовної заяви відбувається за участю органу доходів і зборів, що її вніс, та платника податків, стосовно якого її внесено».

У той же час аналіз статті 12 КАСУ дає можливість зробити припущення, що дана категорія справ може розглядатись у порядку спрощеного провадження за наявності таких умов: 1) якщо суд дійде висновку про їх незначну складність, враховуючи значення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження; 2) наявності клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження; 3) за згоди відповідача про спрощений розгляд справи, або якщо суд залишить без задоволення заяву відповідача про заперечення проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Під час спрощеного розгляду даної категорії потрібно враховувати законодавчо визначені особливості спрощеного провадження з урахуванням специфіки розгляду даної категорії справ, визначеної у статті 283 КАСУ, зокрема:

1. Заява подається до суду першої інстанції протягом 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі та повинна містити: найменування адміністративного суду; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, сторони, до якої застосовуються заходи, визначені частиною першою цієї статті; підстави звернення із заявою, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; перелік документів та інших матеріалів, що додаються; підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою.

2. 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 установленій строк тягне за собою повернення заявнику заяви та доданих до неї документів.

Повернення заяви не є перешкодою для повторного звернення з нею до суду після усунення її недоліків, але не пізніше ніж протягом 48 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду.

3. Суд ухвалою відмовляє у відкритті провадження за заявою, якщо: 1) заявлено вимогу, не передбачену частиною першою цієї статті; 2) із поданих до суду матеріалів вбачається спір про право.

4. Відмова у відкритті провадження за заявою унеможливорює повторне звернення заявника з такою самою заявою. Заявник у цьому випадку має право звернутися з тими самими вимогами до суду в загальному порядку.

5. Ухвалу про відмову в прийнятті заяви може бути оскаржено в апеляційному порядку протягом 24 годин з моменту її постановлення.

6. У разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі суд приймає рішення по суті заявлених вимог не пізніше 96 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення заявника до суду. Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання.

7. Підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться.

8. Суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження, але з обов'язковим повідомленням (викликом) сторін.

9. При розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, також заслуховує усні пояснення учасників справи, однак без проведення судових дебатів.

10. Рішення суду у справах, визначених пунктами 1–4 частини першої цієї статті, підлягає негайному виконанню. Апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених цією статтею, можуть бути подані сторонами протягом десяти днів з дня їх проголошення. Подання апеляційної скарги на рішення суду у справах, визначених пунктами 1–4 частини першої цієї статті, не перешкоджає його виконанню.

11. У рішенні суду зазначаються: 1) дата ухвалення рішення; 2) найменування суду, прізвище та ініціали судді; 3) найменування сторін, їх місцезнаходження; 4) мотиви задоволення судом заявлених вимог з посиланням на закон; 5) порядок вчинення дій, визначених рішенням; 6) відомості про порядок апеляційного перегляду справи, строки апеляційного оскарження.

12. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження.

В інших випадках провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів здійснюється в порядку загального провадження, з урахуванням вимог ст. 283 КАСУ.

9.5. Особливості оскарження податкових повідомлень-рішень у судовому порядку

Платник податків має право оскаржити податкове повідомлення-рішення до суду як без попереднього оскарження такого рішення в адміністративному порядку, так і після того, як він скористався правом на досудове розв'язання спору.

В обох випадках потрібно звернути увагу на строки, протягом яких платник податку має право звернутися до суду:

- якщо платник податків попередньо оскаржував податкове повідомлення-рішення до контролюючих органів вищого рівня (про що йшлося вище), то він має право подати позов про визнання недійсним податкового по-

відомлення-рішення протягом місяця, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження – за днем отримання рішення Міністерства доходів і зборів України про результати розгляду скарги або днем, наступним за останнім днем строку, передбаченого для подання скарги на податкове повідомлення-рішення, якщо таку скаргу не було подано у зазначений строк (пункт 19 статті 56 Податкового кодексу України);

- якщо платник податків не вдавався до процедури адміністративного оскарження, він має право оскаржити податкове повідомлення-рішення протягом 1095 днів після отримання такого рішення (пункт 18 статті 56, статті 102 Податкового кодексу України).

Проте варто мати на увазі, що податкові повідомлення-рішення слід оскаржувати до адміністративного суду протягом 10 днів з моменту їхнього отримання або з моменту отримання рішення податкового органу вищого рівня за результатами розгляду скарги платника, щоб уникнути стягнення податкового боргу.

Вищий адміністративний суд України у своєму листі № 165/11/13-12 від 18.01.2012 року зазначив, що вимоги про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень є позовами майнового характеру. Тому при зверненні до адміністративного суду з позовом про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення позивач повинен заплатити судовий збір у сумі 2 відсотків від розміру майнових вимог, але не менше 1,5 розміру мінімальної заробітної платні та не більше 4 розмірів мінімальної заробітної платні, встановленої законом на 1 січня календарного року. Причому, відповідно до останніх змін до закону, який регулює сплату судового збору, під час подання адміністративного позову майнового характеру сплачується 10 відсотків від розміру ставки судового збору. Решта суми судового збору стягується з позивача або відповідача пропорційно до задоволеної чи відхиленої частини вимоги.

Оскарження податкового повідомлення-рішення або іншого рішення податкового органу в судовому порядку полягає у поданні платником податку позовної заяви про визнання недійсним або скасування оскаржуваного рішення до місцевого адміністративного суду.

Якщо позовна заява відповідає всім установленим вимогам, суддя відкриває провадження у справі шляхом постановлення ухвали про відкриття провадження у справі. Податковий спір, як і будь-яка інша адміністративна справа, має бути вирішений окружним адміністративним судом упродовж розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі. Судовий розгляд справи складається зі стадій, зокрема: пред'явлення позову платника податку та податкового органу; відзив податкового органу на позов; дослідження судом доказів у справі, проведення судових дебатів, прийняття судового рішення у справі.

Сторони податкового спору мають право оскаржити постанову окружного адміністративного суду до апеляційного адміністративного суду, якщо

суд першої інстанції при прийнятті постанови порушив норми матеріального або процесуального права або неправильно чи неповно встановив фактичні обставини справи.

Апеляційну скаргу подають до апеляційного адміністративного суду упродовж 10 днів з дня проголошення постанови або упродовж 10 днів з дня отримання апелянтом постанови, якщо повний текст постанови складено після судового засідання. Максимальний строк розгляду апеляційної скарги становить 46 днів із моменту постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

Рішення апеляційного адміністративного суду може бути оскаржене до суду касаційної інстанції – Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

Касаційну скаргу на судові рішення подають протягом 20 днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції або 20 днів з дня складення постанови в повному обсязі, якщо повний текст рішення складено після судового засідання. Касаційна скарга має бути розглянута протягом одного місяця з дня одержання судом касаційної інстанції адміністративної справи.

За виняткових обставин рішення судів у податковому спорі може бути переглянуто Верховним Судом. Заяву про перегляд судових рішень можна подати винятково з мотивів: неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у таких правовідносинах; встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнає Україна, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Через велику завантаженість адміністративних судів розгляд податкового спору у місцевому адміністративному суді, у судах апеляційної та касаційної інстанцій може сукупно тривати більше 1 року.

9.6. Практика вирішення адміністративними судами податкових спорів

Аналіз практики у податкових спорах дає підстави вважати, що своїми правами зловживають не тільки платники податків, а й дуже часто податкові органи. Зловживання правами полягає у недобросовісному використанні контролюючими органами своїх прав та заподіянні при цьому шкоди правам

інших або суспільству в цілому.

У першу чергу це процедурні порушення податкового органу, які можуть виникати під час призначення фактичних або позапланових виїзних документальних перевірок.

Тривалий час залишалось дискусійним питання: чи може платник податків оскаржувати результати перевірки у тому випадку, якщо представники податкової були допущені до перевірки? Судова практика з цього питання постійно змінювалась.

Так, 24.12.2010 року Верховний Суд України у справі 21-25а10 за позовом ТОВ «Foods and Goods L.T.D.» до ДПІ у Калінінському районі м. Донецька про скасування рішення про застосування штрафних санкцій ухвалив постанову, де зазначив, що платник податків, який вважає, що був порушений порядок та підстави призначення податкової перевірки щодо нього, має захищати свої права шляхом недопуску посадових осіб контролюючого органа до такої перевірки. Якщо ж допуск до такої перевірки відбувся, в подальшому предметом розгляду в суді має бути лише суть виявлених порушень податкового та іншого законодавства.

Досить тривалий час суди дотримувались такої позиції, аж поки 27 січня 2015 року Верховний Суд України ухвалив постанову у справі 21-425а14 за позовом ТОВ «Будгарант-55» до ДПІ у м. Южному Одеської області про визнання незаконним наказу начальника Інспекції від 27 липня 2011 року № 226 «Про проведення документальної невиїзної позапланової перевірки» та визнання протиправними дії Інспекції щодо її проведення.

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що лише умови та порядок дотримання позапланових документальних перевірок можуть бути належною підставою наказу про проведення перевірки. З наказом про перевірку, відомостями про дату її початку та місце проведення платник має бути ознайомлений у встановлений законом спосіб до її початку. Невиконання вимог підпункту 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 та пункту 79.2 статті 79 ПК призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої.

Разом з тим 13 лютого 2018 року новим Верховним Судом була ухвалена постанова у справі К/9901/8259/18 804/5402/14 за позовом ТОВ «Альбтрос» до ДПІ у Жовтневому районі м. Дніпропетровська ГУ Міндоходів у Дніпропетровській області про визнання протиправними дій податкового органу щодо проведення документальної позапланової виїзної перевірки позивача з питань дотримання вимог податкового законодавства з податку на додану вартість. У своєму рішенні Верховний Суд посилається на усім нам знайому практику Верховного Суду України 2010 року, в якій зазначено, що саме на етапі допуску до перевірки платник податків може поставити питання про необґрунтованість її призначення та проведення, реалізувавши своє право на захист від безпідставного контролю щодо себе. Водночас допуск до перевірки нівелює правові наслідки процедурних порушень, допущених конт-

ролюючим органом при призначенні такої перевірки.

Якщо платник податків допустив представників податкового органу до проведення перевірки, в задоволенні такого позову слід відмовити, оскільки правові наслідки оскаржуваних дій за таких обставин є вичерпними, а отже, задоволення позову не може призвести до відновлення порушених прав платника податків, оскільки після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки.

Однак необхідно звернути увагу на ту обставину, що в цьому самому році 7 лютого Верховний Суд ухвалив протилежне рішення у справі 821/1562/16 К/9901/2040/17 за позовом ПП «Гелиос-Транс» до ДПІ у м. Севе-родонецьку ГУ ДФС у Луганській області про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень.

Посадові особи були допущені до проведення перевірки. Однак позивач посилається на процедурні порушення податковим органом під час проведення перевірки: неповідомлення про проведення перевірки; відсутність уповноваженого представника підприємства під час проведення перевірки.

Верховний Суд дійшов висновку, що невиконання вимог підпункту 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 та пункту 79.2 статті 79 ПК призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої.

Тобто позиція Верховного Суду щодо зазначеного питання неоднозначна і залежить від конкретних обставин справи.

Останнім часом платники податків масово звертаються до суду з позовом до податкової інспекції та просять визнати протиправними дії податкової інспекції при проведенні позапланової виїзної документальної перевірки у зв'язку із відсутністю підстав для цього.

Так, у ст. 78 ПКУ наведено вичерпний перелік підстав для проведення позапланової виїзної документальної перевірки.

Підпунктом 78.1.11. ПКУ передбачено таку підставу як отримання судового рішення суду (слідчого судді) про призначення перевірки, винесене ним відповідно до закону.

Разом з тим як підставу для проведення виїзної документальної перевірки податкові органи надають дозвіл суду на призначення перевірки.

Суди першої інстанції та окремі суди апеляційної інстанції підтримують у цьому питанні податковий орган.

Так, наприклад, у справі 823/758/17 Київський апеляційний адміністративний суд, залишивши рішення суду першої інстанції без змін, зазначив, що ухвалою слідчого судді Солом'янського районного суду м. Києва клопотання слідчого з ОВС СУФР ГУ ДФС у Київській області, погоджене із заступником начальника відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримане державним обвинуваченням Генеральної прокуратури України, про дозвіл на проведення позапланової документальної перевірки з питань дотримання вимог податкового законодавства задоволено. На-

дано дозвіл на проведення у кримінальному провадженні позапланової документальної перевірки.

Однак позиція Вищого адміністративного суду України є дещо іншою. Так, наприклад, в ухвалі від 17 травня 2017 року К/800/25377/16 колегія суддів ВАСУ зазначає, що цим рішенням суду не було призначено перевірку платника податків, як це передбачено нормами ПК України, а було лише надано дозвіл на її проведення відповідним податковим органом. Поняття «надати дозвіл на проведення перевірки» податковим органом, про що й клопотає слідчий перед судом, і що було судами задоволено, не є тотожним поняттям «призначити перевірку судом». Таким чином, за відсутності рішення суду саме про призначення перевірки, призначення її наказом керівника контролюючого органу відповідно до п.п. 78.1.11 п. 78.1 ст. 78 ПКУ є безпідставним.

Останнім часом досить часто податкові органи підміняють один вид перевірки, який безпосередньо передбачений Податковим кодексом України, іншим видом перевірки. Наприклад, документальну перевірку — камеральною.

Відповідно до п.п. 75.1 ст. 75 ПКУ, контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки. Податковим кодексом України надано чіткі поняття кожної перевірки та підстави її призначення.

Так, наприклад, зазначене питання висвітлює постанова Верховного Суду від 31.01.2018 року у справі К/9901/4034/17 804/5957/16 за позовом ТОВ «Стройконтакт» до Лівобережної об'єднаної податкової інспекції м. Дніпра ГУ ДФС у Дніпропетровській області про визнання протиправними дій податкового органу з проведення камеральної перевірки з питань своєчасності сплати узгодженої суми податкового зобов'язання з податку на додану вартість; визнання протиправними, скасування податкових повідомлень-рішень.

У своїй постанові Верховний Суд зазначає, що, відповідно до п.п. 75.1.1. ст. 75 ПКУ, камеральною вважається перевірка, яка проводиться у приміщенні контролюючого органу виключно на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях (розрахунках) платника податків та даних системи електронного адміністрування податку на додану вартість (даних центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, в якому відкриваються рахунки платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, даних Єдиного реєстру податкових накладних та даних митних декларацій), а також даних Єдиного реєстру акцизних накладних та даних системи електронного адміністрування реалізації пального.

У той же час п.п. 75.1.2 ст. 75 ПКУ говорить, що документальною перевіркою вважається перевірка, предметом якої є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати усіх передбачених цим Кодексом податків та

зборів, а також дотримання валютного та іншого законодавства, контроль, дотримання якого покладено на контролюючі органи, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами), а також перевірка, яка проводиться на підставі податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, реєстрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль дотримання якого покладено на контролюючі органи, а також отриманих в установленому законодавством порядку контролюючим органом документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків.

Таким чином, податковий орган наділений повноваженнями проводити камеральну перевірку, при проведенні якої підлягають перевірці данні, задекларовані платником податків у поданій ним до податкового органу податковій звітності.

Аналогічні положення містяться у Методичних рекомендаціях щодо організації та проведення камеральних перевірок податкової звітності платника податків, крім перевірок податкової декларації про майновий стан і доходи та податкової декларації платника єдиного податку – фізичної особи-підприємця, затверджених наказом Міністерства доходів і зборів України від 14 червня 2013 року № 165.

Зважаючи на вимоги наведених норм права, правильним є висновок судів про відсутність у відповідача повноважень під час проведення камеральної перевірки досліджувати своєчасність сплати позивачем податків, оскільки камеральною перевіркою охоплюються лише показники податкової звітності, у зв'язку з чим перевірка будь-яких інших відомостей перебуває поза межами даної перевірки.

Таким чином, проаналізувавши наведене вище рішення, можна дійти висновку: якщо під час проведення камеральної перевірки буде виявлено порушення податкового законодавства, податковий орган має право призначити та провести документальну (виїзну або невиїзну, планову або позапланову) перевірку платників податків. Своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати усіх передбачених цим Кодексом податків та зборів є предметом документальної перевірки.

Численні процедурні порушення допускаються податковими органами також під час проведення позапланових виїзних документальних перевірок та фактичних перевірок.

Досить часто під час проведення позапланової виїзної перевірки або фактичної перевірки представники податкового органу не допускаються на підприємство. При цьому контролюючим органом складається Акт про недопуск до перевірки та може бути застосований такий захід, як адміністратив-

ний арешт майна. Під час вирішення справи по суті необхідно звертати увагу на ту обставину, хто саме не допустив представника податкового органу до перевірки.

Як вбачається із постанови Верховного Суду від 23 січня 2018 року 815/5420/17, Головне управління ДФС в Одеській області звернулось до суду з поданням про підтвердження обґрунтованості умовного адміністративного арешту майна платника податків – Товариства з обмеженою відповідальністю «Арм Буд Сервіс». В обґрунтування подання позивачем вказано, що посадовими особами Головного управління ДФС в Одеській області було здійснено вихід на адресу платника податків за місцезнаходженням господарської одиниці ТОВ «Арм Буд Сервіс». Однак посадові особи платника податків не допустили представників контролюючого органу до проведення фактичної перевірки.

Разом з тим у своїй постанові колегія суддів дійшла висновку, що, згідно з п. 94.1 ст. 94 Податкового кодексу України, адміністративний арешт майна платника податків є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом.

Адміністративний арешт, як винятковий засіб забезпечення виконання платником податків його обов'язків, може бути застосований лише у тому випадку, якщо платник податків відмовився від проведення фактичної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення такої перевірки, що підтверджується відповідним актом.

Відповідно до п.п. 81.1 ст. 81 ПКУ, посадові особи контролюючого органу мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки, фактичної перевірки за наявності підстав для їх проведення, визначених цим Кодексом, та за умови пред'явлення або надіслання у випадках, визначених цим Кодексом, переліку документів.

Підпунктом 81.2 ст. 81 вказаного Кодексу визначено, що у разі відмови платника податків та/або посадових (службових) осіб платника податків (його представників або осіб, які фактично проводять розрахункові операції) у допуску посадових (службових) осіб контролюючого органу до проведення перевірки посадовими (службовими) особами контролюючого органу за місцем проведення перевірки, невідкладно складається у двох примірниках акт, що засвідчує факт відмови, із зазначенням заявлених причин відмови, один примірник якого вручається під підпис одразу після його складання платнику податків та/або уповноваженій особі платника податків.

Судами було встановлено, що за місцезнаходженням господарської одиниці ТОВ «Арм Буд Сервіс», яка підлягала перевірці, посадові особи контролюючого органу не потрапили, з керівництвом ТОВ «Арм Буд Сервіс» зв'язатися не змогли, а біля воріт огорожі спілкувалися з особою, яка представилась працівником вказаного підприємства.

Також судом апеляційної інстанції встановлено, що представник ТОВ

«Арм Буд Сервіс» заперечував стосовно того, що особа є працівником підприємства, та надав штатний розклад, згідно з яким така особа в переліку працівників відсутня.

Таким чином, доводи контролюючого органу щодо безпідставності недопуску відповідачем посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки, що є порушенням пп. 16.1.9 та пп. 16.1.13 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України, Верховний Суд відхиляє, оскільки недопуску до проведення перевірки фактично не відбулось через відсутність доказів пред'явлення платнику податків (його посадовим (службовим) особам або його уповноваженому представнику, або особам, які фактично проводять розрахункові операції) документів, передбачених п. 81.1 ст. 81 Податкового кодексу України. Відмову отримали від особи, яка відношення до вказаного суб'єкта господарювання не має, тобто не може бути уповноваженим представником. Крім того, акт про недопуск до перевірки від 19.10.2017 року та акт про відмову отримати копії наказу «Про проведення фактичної перевірки» та ознайомлення з направленнями на проведення фактичної перевірки від 19.10.2017 року не містять будь-якої інформації про особу та її посаду, яка не допустила фахівців контролюючого органу до проведення перевірки та відмовилась отримувати копію вказаного наказу й ознайомитись з направленнями.

Крім того, трапляються ситуації, коли у зв'язку з недопуском до перевірки та ненаданням позивачем документів фінансово-господарської діяльності посадові особи контролюючого органу проводять перевірку у приміщенні податкової на підставі наявної у розпорядженні податкового органу податкової інформації та документів.

Практика з цього питання є неоднозначною. Відповідно до ухвали ВАСУ від 12 грудня 2017 року К/800/26636/17, ТОВ «Ніко» звернулось до суду з адміністративним позовом з наведених вище підстав до податкової інспекції про скасування податкових повідомлень-рішень. Суд першої інстанції задовольнив позовні вимоги, зазначивши відсутність повноважень у податкового органу таким чином проводити перевірку (у разі недопуску посадовими особами підприємства або взагалі без виходу на місце проведення), а суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції та відмовив у задоволенні позовних вимог, зазначивши відсутність первинної документації у підприємства.

У постанові ВАСУ було зазначено, що у даній справі на підставі ухвали слідчого судді Печерського районного суду м. Києва надано дозвіл на призначення у кримінальному провадженні документальної позапланової виїзної перевірки.

При цьому відбулось порівняння понять документальної виїзної та не-виїзної перевірки, підстав для їх проведення, необхідності надіслання наказу та направлення попередньо, присутність посадових осіб підприємства під час її проведення.

ВАСУ зазначив, що наведені положення податкового законодавства,

що регулюють спірні правовідносини, свідчать на користь висновку про те, що проведення документальної позапланової виїзної перевірки передбачає обов'язкову наявність підстави, з якою закон пов'язує можливість її проведення.

Відсутність проведеної податкової перевірки свідчить про відсутність у контролюючого органу компетенції на прийняття податкового повідомлення-рішення, позаяк така компетенція не виникає лише в силу вчинення заходів, спрямованих на її проведення, а потребує саме проведення податкової перевірки.

З огляду на положення ст.ст. 81, 94 ПКУ, у разі відмови платника податків від проведення перевірки за наявності законних підстав для її проведення контролюючий орган повинен вжити заходів, передбачених цим Кодексом.

Податковим кодексом не передбачено право посадових осіб контролюючого органу на проведення документальної позапланової виїзної перевірки у приміщенні контролюючого органу у разі відмови платника податку від допуску посадових осіб до проведення перевірки.

Таким чином, проаналізувавши наведені вище судові рішення, можна дійти висновку, що на даний час практика судів у податкових спорах є різною. Однак є сподівання, що новий Верховний Суд зможе усунути всі колізії та неточності з метою створення сталої практики¹⁸⁶.

Питання для самоконтролю

- 1. Висловіть Ваше розуміння податкових публічно-правових спорів.*
- 2. Які основні критерії відмежування публічно-правових та приватно-правових податкових спорів?*
- 3. Які основні критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду податкових спорів?*
- 4. Наведіть види податкових спорів.*
- 5. В якій процесуальній формі здійснюється адміністративне судочинство щодо розгляду податкових спорів?*
- 6. Хто є сторонами податкових спорів?*
- 7. Що є предметом розгляду податкових спорів?*
- 8. Визначте особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів.*
- 9. Визначте особливості оскарження податкових повідомлень-рішень у судовому порядку.*
- 10. Які основні складнощі судового процесу розгляду податкових спорів?*

¹⁸⁶ Губська О.А. Процедурні порушення, допущені податковим органом під час проведення перевірок: судова практика. *Судово-юридична газета* від 2 квітня 2018 року. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/116797-protsedurni-porushennya-dopuscheni-podatkovim-organom-pid-chas-provedennya-perevirok-sudova-praktika>

Список використаних джерел

1. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV.
3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
4. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
5. Аналіз статистичних даних роботи адміністративних судів України за 2015 рік, проведений Вищим адміністративним судом України. URL: www.rada.gov.ua.
6. Кучерявенко М.П. До проблеми визначення юрисдикційності податкових спорів. *Фінансове право*. № 1 (23). 2013. С. 17–19.
7. Губська О.А. Процедурні порушення, допущені податковим органом під час проведення перевірок: судова практика. *Судово-юридична газета від 2 квітня 2018 року*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/116797-protsedurni-porushennya-dopuscheni-podatkovim-organom-pid-chas-provedennya-perevirok-sudova-praktika>.
8. Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання / С. В. Буряк, П. В. Мельник, Н. І. Рубан та ін.; за заг. ред. С. В. Буряка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 800 с.
9. Печуляк В. П. Здійснення державної податкової політики в Україні (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 20 с.
10. Андрійчук Ю. А. Правове регулювання відшкодування податку на додану вартість в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 225 с.
11. Саєнко М. Кількість податкових спорів тільки збільшуватиметься. *Юридична газета*. 20.12.2011 р. № 51–52 (294).
12. ЦЕС: Ейр. URL: https://гакоп.ререгоу.com.ua/index.php?ilicaciya&tx_ttnews%5Btt_news%5DEX.
13. Онишко О.В. Формування та структура правового інституту регулювання податкового боргу. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2010. № 1 (48). С. 263–268.
14. Романюк М. Проблеми податкового адміністрування в Україні та необхідність кодифікації податкового законодавства. *Вісник Київського наці-*

онального університету імені Тараса Шевченка. 2009. № 115. С. 14–19.

15. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав та законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 20 с.

16. Пархоменко-Цироциянц С.В. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2005. 191 с.

17. Зицик С.Г. Правове регулювання оскарження рішень органів державної податкової служби. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. № 2 (45). 2009. С. 190–196.

18. Щербатюк О.В. Громадянин як суб'єкт податкових відносин. Чернівці: Рута, 2000. 280 с.

19. Усенко Е.А. Процесуальне регулювання вирішення податкових спорів. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. Серия «Юридические науки». 2010. Т. 23 (62). № 1. С. 211–215.

20. Журавський О.А. Вирішення податкових спорів у контексті адміністративної юстиції: міжнародний аспект. *Форум права*. 2011. № 3. С. 272–276.

21. Трофімова Л.В. Про гармонізацію та адаптацію законодавства України у сфері податкових правовідносин до законодавства Європейського Союзу. *Фінансове право*. 2010. № 1 (11). С. 19–23.

22. Усенко Є.А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 19 с.

23. Кіценко В.С. Поняття та структура механізму розв'язання податкових спорів в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 2. С. 269–273.

24. Курило В. О. Судові процедури вирішення податкових спорів: компаративний аналіз. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія Право. 2016. Вип. 2 (14). С. 118–122.

25. Степашко О. І. Деякі питання судового провадження щодо податкових спорів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 111–114.

26. Степашко О. І. Рішення адміністративного суду у податкових спорах: поняття, зміст, види. *Наше право*. 2013. № 13. С. 48–53.

27. Степашко О. І. Теоретичні та практичні підходи до ухвалення судових рішень у податкових спорах в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія право. 2013. Вип. 23. Ч. II. Т. 2. С. 203–206.

28. Практика Європейського суду з прав людини та спори з податковою. URL: http://splf.ua/sites/default/files/seiTiinars/acc_lekciyajespl.pdf.

Глава 10

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

10.1. Стан правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні.

10.2. Особливості провадження з розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання.

10.3. Судова практика у справах щодо реалізації права громадян на мирні зібрання.

10.1. Стан правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні

Право громадян на мирні зібрання є невід'ємною конституційною гарантією їх самовираження, висловлення своїх думок, можливістю відстоювати свої соціальні, економічні та політичні права і прямою конституційною нормою, яка гарантується державою та закріплена у статті 39 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. У свою чергу, держава в особі органів публічної влади через звернення до суду за рішенням останнього може обмежувати право на мирні зібрання відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. В той же час слід зазначити, що попри підвищення рівня активності громадян в реалізації права на мирні зібрання, що є проявом становлення демократії в нашій країні, вітчизняне законодавство лише частково регламентує порядок реалізації права на мирні зібрання, і базується на застарілій нормативній базі (наразі відсутній закон, який регламентував би порядок реалізації права громадян на мирні зібрання). Попри це, для країн з усталеними демократичними традиціями звичайною практикою є визначення міри свободи мирних зібрань у кожному конкретному випадку через залучення механізмів правосуддя. Але в Україні на теперішній час спостерігається стійка тенденція до протиправного обмеження права на свободу мирних зібрань, у результаті чого громадяни все частіше звертаються за захистом до Європейського суду з прав людини в рамках порушення державою ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Розвиток європейського законодавства у сфері за-

безпечення права на мирні зібрання обумовлений посиленням вимог до нормативної визначеності цього права і гарантій його реалізації у країнах Європейського Союзу. Недосконалість національного законодавства у цій сфері, наявність суперечливих приписів щодо регулювання порядку проведення мирних зібрань суттєво ускладнюють реалізацію цього конституційного права, зумовлюють неузгодженість та суперечливість судової практики, що в рамках євроінтеграційних процесів Української держави є недопустимим та потребує виправлення цієї ситуації.

Судові спори щодо реалізації права громадян на мирні зібрання складають значну практику діяльності адміністративних судів. В той же час слід зазначити, що, починаючи з 2014 року (після Революції Гідності) кількість розглянутих судами справ щодо обмеження свободи мирних зібрань суттєво знизилась. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРСР), за рік суди розглянули лише 37 справ цієї категорії у першій інстанції. Тенденція щодо зменшення кількості справ була помітна ще у минулому році. Так, за даними ЄДРСР, у 2014 році суди розглянули 113 позовів про обмеження мирних зібрань, тоді як у 2012 році таких справ було 358. Таким чином, лише за три роки відбулося десятикратне падіння кількості позовів про обмеження мирних зібрань. Частково це можна пояснити тим, що Україна не здійснює фактичного контролю над Автономною Республікою Крим і м. Севастополь (з березня 2014 року), а також над великою частиною території Донецької та Луганської областей включно з обласними центрами (з травня 2014 року). Однак основною причиною все-таки є зміна влади в Україні, яка відбулася завдяки масовій участі громадян України в акціях протесту проти режиму Віктора Януковича.

Суттєво зменшився і відсоток судових заборон мирних зібрань. У 2015 році суди заборонили лише 19 зібрань (51 %), що є значним прогресом порівняно з відсотком судових заборон у 2011 (89 %), 2012 (88 %), 2013 і 2014 роках (по 83 %). Досить позитивною для організаторів мирних зібрань у 2015 році була практика апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України. У чотирьох із семи випадків апеляційні суди приймали рішення на користь організаторів зібрань. Вищий адміністративний суд України був на боці організаторів зібрань у двох з трьох випадків¹⁸⁷.

Однак враховуючи досить складний (за прогнозами соціологів) майбутній виборчий процес – вибори Президента України та вибори народних депутатів, який однозначно буде супроводжуватись проведенням, сподіваємось, мирних зібрань громадян, спори щодо реалізації такого їх конституційного права в межах адміністративного судочинства будуть актуальними. Тому нижче, згідно з метою навчального посібника – надання знань та спонукання до здобуття навиків оволодіння професією висококваліфікованого

¹⁸⁷ Серета М. Мирні зібрання у практиці адміністративних судів 2015: масштаби змінилися, проблеми лишилися. URL. <http://pravo.org.ua/ua/news/20871282-mirni-zibrannya-u-praktitsi-administrativnih-sudiv-2015-masshtabi-zminilisya,-problemi-lishilisya>

юриста у сфері адміністративного судочинства, спробуємо вирішити такі завдання: з'ясувати стан правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні; визначити процесуальний статус сторін провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання; встановити предмет оскарження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання; визначити особливості розгляду справ щодо реалізації права на мирні зібрання та здійснити аналіз судової практики з розгляду даної категорії справ.

Реалізація права на мирні зібрання в Україні регулюється актами національного та міжнародного законодавства.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України згідно із Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР “Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції”, гарантує кожній особі, серед інших прав і свобод, право на свободу зібрань та об'єднання. Зокрема, частиною першою статті 11 Конвенції передбачено право кожного на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого ще Указом президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII, також визнається право на мирні збори. Зазначена стаття визначає, що користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб.

Мирні зібрання можна розтлумачити як масові заходи громадян, відкриті й доступні кожному, хто бажає взяти у них участь. Мирні заходи найчастіше проводяться з метою вираження ставлення тих чи інших груп, об'єднань громадян до суспільних явищ та проблем, привернення уваги органів влади до них та є однією із форм безпосередньої демократії. Основною рисою мирних зібрань є мирний характер їх проведення.

За характером, метою, місцем проведення розрізняють різні форми мирних зібрань.

Так, стаття 39 Конституції України визначає мирні заходи як збори, мітинги, походи і демонстрації. Необхідно зазначити, що цей перелік не є вичерпним. Так, Кодекс адміністративного судочинства України (стаття 182) (далі – КАС України) визначає мирні зібрання як збори, мітинги, походи, демонстрації тощо, тобто передбачає можливість прояву мирних зібрань в інших формах.

До мирних можна віднести також релігійні зібрання, які проводяться релігійними організаціями відповідно до статті 21 Закону України від 23 квітня 1991 року № 987-XII “Про свободу совісті та релігійні організації”. Та-

кими зібраннями можуть бути публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії.

Щодо визначення форм та видів мирних зібрань у національному законодавстві, то необхідно зазначити, що залежно від поставленої мети та методів проведення масові заходи громадян розподілено на кілька категорій Статутом патрульно-постової служби міліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 1994 року № 404.

Примітка: Даний нормативний акт наразі втратив свою актуальність з огляду на прийняття Закону України «Про Національну поліцію», та попри відсутність іншого правового регулювання даних заходів, слід керуватись його нормами.

Так, відповідно до підпунктів 332–336 пункту 4 розділу XV цього Статуту:

- збори – це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем;

- мітинг – масові збори з питань злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках. Неодмінні атрибути мітингу – масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові);

- демонстрація – масові публічні виступи громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, у тому числі з питань протесту або незгоди будь з чим. (Цей захід може проявлятися також у проступку однієї особи, здійсненні нею вчинку з метою підкреслення свого ставлення до будь-якої події чи посадової особи тощо);

- вуличний похід проводиться з тією самою метою, що і демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики;

- пікетування – форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації.

Таке визначення пікетування, на нашу думку, не дає змоги правильно розкрити зміст цього заходу. Під пікетуванням, як формою безпосередньої демократії, необхідно розуміти публічне вираження колективної або індивідуальної думки (демонстрація підтримки, солідарності, протесту проти чого-небудь) шляхом розташування громадян біля певного об'єкта. Під час пікетування можуть використовуватися плакати, транспаранти, інші засоби наочної агітації.

Водночас невідповідність змісту зібрання будь-якому з наведених визначень не може бути перешкодою для його проведення за умови мирних характеру та мети такого зібрання.

Частиною другою статті 11 Конвенції про захист прав людини і осно-

воположних свобод встановлено, що здійснення прав на свободу зібрань та об'єднання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Право громадян України на мирні зібрання гарантується Конституцією України, згідно з частиною першою статті 39 якої вони мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Частиною другою цієї статті встановлено, що обмеження реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Згідно зі статтею 35 Конституції України, кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 3 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” гарантує кожному громадянину в Україні право на свободу совісті, яке включає в себе, зокрема, свободу одноособово чи разом з іншими відправляти релігійні культу, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Здійснення свободи сповідувати релігію або переконання, згідно з частиною четвертою названої статті, підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, встановлені законом і відповідають міжнародним зобов'язанням України.

Рівноправність громадян незалежно від їх ставлення до релігії закріплено у статті 4 цього Закону. Названа стаття передбачає встановлення відповідальності за будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, так само як і розпалювання пов'язаних з цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян.

Цивільний кодекс України, зокрема його стаття 315, передбачає право фізичних осіб на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо. Відпо-

відно до частини другої цієї статті, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону.

Статтею 64 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина, а відповідно, і право на мирні зібрання, не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Спеціального закону, який регулював би суспільні відносини у сфері мирних зібрань, законодавство України на сьогодні не має. Однією з нагальних проблем, яка повинна бути розв'язана таким законом, є строки сповіщення органів влади про проведення мирного зібрання з метою належного забезпечення безпеки їх проведення. Стаття 39 Конституції України хоча і передбачає завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, однак не встановлює конкретних строків такого сповіщення. Невизначеність цього питання викликає різне застосування зазначеної норми Конституції та вказує на необхідність його законодавчого врегулювання.

Тлумачення приписам частини першої статті 39 Конституції України надано Конституційним Судом України у рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

Так, у названому рішенні Конституційний Суд України зазначив, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів для безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Стаття 21 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” дозволяє безперешкодне проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій у культових будівлях і на прилеглий території, у місцях паломництва, установах релігійних організацій, на кладовищах, в місцях

окремих поховань і крематоріях, квартирах і будинках громадян, а також в установах, організаціях і на підприємствах за ініціативою їх трудових колективів і згодою адміністрації. Богослужіння та релігійні обряди в лікарнях, госпіталях, будинках для людей похилого віку та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення і відбування покарання проводяться на прохання громадян, які перебувають в них, або за ініціативою релігійних організацій. Адміністрація зазначених установ сприяє цьому, бере участь у визначенні часу та інших умов проведення богослужіння, обряду або церемонії.

Однак стосовно інших випадків проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій вищеназваним Законом встановлено окремий порядок їх проведення. Так, частина п'ята статті 21 Закону передбачає дозвіл відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської рад народних депутатів на проведення таких зібрань, клопотання про видачу якого подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім невідкладних випадків.

У той же час слід зазначити, що суттєві зміни щодо нормативного регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання відбулися на підставі рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 року у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. Рішення Конституційного Суду визнало неконституційною і такою, що втратила чинність, частину 5 статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Раніше ця норма звучала так: «В інших випадках публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Клопотання про видачу вказаного дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання». Тепер на неї не можна посилалися у своїй діяльності ні місцевій владі, ні суду, ні будь-кому ще.

Місцеві органи влади тепер не мають жодних законних підстав давати чи не давати дозволи на мирні зібрання, в тому числі релігійного характеру (вуличні чи в орендованих приміщеннях).

Також слід зазначити, що на сьогодні до прийняття спеціального закону відсутні будь-які обмеження щодо строку сповіщення про мирний захід. Проте у своєму попередньому рішенні № 4-рп/2001 від 19.04.2001 року Конституційний Суд визначив такі критерії: «Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного

проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо».

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

Тобто завчасне сповіщення необхідне для того, щоб у місцевої влади був час підготуватися до охорони громадського порядку та в інших аспектах сприяти організаторам мирного зібрання в реалізації їх конституційного права.

Таким чином, на виконання норм Конституції України, які є нормами прямої дії: 1) обмеження реалізації цього права може встановлюватися виключно судом;

2) обмеження реалізації цього права може встановлюватися відповідно до закону, тобто наявність визначеної законом процедури обмеження права на мирні зібрання є ключовою вимогою;

3) підставами для такого обмеження є необхідність забезпечення інтересів національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Підсумовуючи, можна впевнено сказати, що зазначене рішення Конституційного Суду України є справжнім проривом у захисті права на мирні зібрання. Воно перериває довгу історію зловживань і порушень з боку окремих органів місцевої влади, які трималися за радянські норми про можливість давати дозволи чи відмовляти в них. А це зменшує і корупційний чинник, і можливості представників влади обмежити їх публічну критику.

Окрім згаданої норми Закону, Конституційний Суд скасував дію Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 року № 9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Як не дивно, на цей документ досі посилалися як місцеві посадовці, так і судові органи.

Хоча навіть у сучасній судовій практиці під час вирішення справ про обмеження права на мирні зібрання мають місце випадки застосування Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, встановленого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Такий підхід судів є помилковим.

Оскільки норми цього Указу встановлюють дозвільний (реєстраційний) порядок проведення мирних зібрань та надають право органам влади та

місцевого самоврядування заборонити їх проведення, у той час як норми Конституції України передбачають повідомний порядок проведення зібрань (шляхом сповіщення органів влади) та надають повноваження заборонити проведення мирного зібрання тільки суду, зазначений акт не підлягає застошуванню судами під час вирішення справ розглядуваної категорії.

Відповідно до статті 6 КАС України, суд при вирішенні справ керується принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Однак під час розгляду та вирішення справ зазначеної категорії суди нечасто використовують практику Європейського суду з прав людини, як і інше міжнародне законодавство, що регулює питання реалізації права на мирні зібрання (за винятком статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року), хоча в умовах часткової неврегульованості розглядуваних питань національним законодавством європейська практика може значно полегшити вирішення справ та сприятиме забезпеченню реалізації права людини на мирні зібрання в Україні.

Свої позиції щодо реалізації передбаченого статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на свободу мирних зібрань Європейський суд з прав людини висловив у рішеннях у справах “Станков та об’єднана македонська організація “Ілїнден“ проти Болгарії” (2001), “Іванов та інші проти Болгарії” (2005), “Християнська демократична народна партія проти Молдови” (2006), “Олїнджер проти Австрії” (2006) та інших.

Також адміністративні суди під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання повинні застосовувати Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені експертами Бюро з демократичних інституцій і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (БДІПЛ ОБСЄ), які визначають параметри реалізації законодавства відповідно до міжнародних норм та наводять приклади дії основних принципів на основі передового міжнародного досвіду.

10.2. Особливості провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з реалізації права на мирні зібрання

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб’єктів владних повноважень про обмеження реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання визначені двома статтями глави 11 КАСУ:

1) стаття 280, яка визначає особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань;

2) стаття 281, яка встановлює особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання

у здійснення права на свободу мирних зібрань.

Тобто в КАСУ окремо урегульовано дві категорії спорів з реалізації права громадян на мирні зібрання:

1) справи, де позивачем є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а предметом спору є встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань;

2) справи, де позивачем є організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань, а предметом спору є усунення перешкод та заборона втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань.

У свою чергу, ч. 4 стаття 46 КАС України передбачає, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо).

Згідно з частиною першою статті 280 КАС України, 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 (про місце чи час їх проведення тощо).

Закон не встановлює конкретного строку звернення з такою заявою до суду, однак обумовлює негайне звернення до суду після одержання повідомлення про проведення масового заходу.

Відповідно до частини 1 статті 281 КАС України, 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.

Підсудність справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання залежить від статусу відповідача та визначається за правилами предметної підсудності адміністративних справ, встановлених статтею 20 КАС України.

Так, згідно з приписами частини другої названої статті, справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання підсудні окружним адміністративним судам.

У справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань копію позовної заяви та доданих до неї документів позивач додатково надсилає на адресу електронної пошти, зазначеної в повідомленні про проведення мирного зібрання, та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті. До позовної заяви позивачем додаються докази

виконання вимог цієї частини. Якщо позовна заява не відповідає вимогам, визначеним статтею 160 КАСУ, суд залишає її без руху та надає строк для усунення недоліків, але не більше ніж 12 годин. Позовна заява, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення заходів, визначених частиною першою цієї статті, залишається без розгляду.

Згідно з приписами статей 280, 281 КАС України, про відкриття провадження у справі за позовом про обмеження права на мирні зібрання або про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (відповідний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань).

Позовна заява про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання, яка надійшла в день проведення таких заходів або після цього, згідно з частиною 4 статті 280 КАС України, залишається без розгляду.

На відміну від позовів за зверненням суб'єкта владних повноважень про обмеження у реалізації права на мирні зібрання, справи за позовами про усунення обмежень у реалізації цього права з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування суд має право розглядати у день проведення цих заходів, що сприяє забезпеченню реалізації гарантованого державою права на мирні зібрання громадян.

Адміністративна справа про заборону або встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження у справі, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів – невідкладно.

Суд залишає позовну заяву без розгляду у таких випадках:

- 1) неявка позивача у судові засідання (незалежно від поважності причин неявки);
- 2) надходження клопотання позивача про розгляд справи за його відсутності;
- 3) залишення позивачем зали судових засідань до моменту виходу суду до нарадчої кімнати.

Позивач повинен обґрунтувати необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого у позові способу обмеження.

У разі відмови відповідача від проведення мирного зібрання суд закриває провадження у справі.

Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У разі встановлення обмеження

права на свободу мирних зібрань суд повинен обґрунтувати у постанові необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також пропорційність способу такого обмеження.

Якщо для досягнення цілей такого обмеження достатньо застосувати менш обтяжливий для відповідача спосіб обмеження, ніж запропонував позивач, суд зобов'язаний його застосувати.

Згідно з пунктом 6 частини 1 ст. 371 КАС України, негайному виконанню в силу закону підлягають постанови суду про обмеження реалізації права на мирні зібрання.

Слід зазначити, що для прийняття рішення про задоволення позову суд повинен пересвідчитися у реальності можливої загрози, при цьому така реальність повинна бути підтверджена відповідними доказами.

Постанови суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконуються негайно, але можуть бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядку.

Апеляційна скарга на рішення адміністративного суду про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань подається не пізніше дня, наступного за днем його проголошення.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк з моменту надходження апеляційної скарги з повідомленням учасників справи, а в разі надходження апеляційної скарги менш як за два календарні дні до проведення мирного зібрання – невідкладно з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

Позивач не може відмовитися від позову під час розгляду справи в касаційному порядку.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення. У зв'язку з цим правила частини третьої статті 160 КАС України щодо проголошення в судовому засіданні вступної та резолютивної частин постанови до справ зазначеної категорії не застосовуються.

Виходячи із завдань адміністративного судочинства, визначених Кодексом адміністративного судочинства України, суд у справах про обмеження реалізації права на мирні зібрання повинен перевірити обґрунтованість підстав для застосування таких обмежень, на які посилаються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, та у разі підтвердження необхідності їх застосування обрати спосіб обмеження, який би найкраще відповідав його меті – недопущенню заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей та найменше обмежував би право громадян на мирне зібрання.

У свою чергу, провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, визначене ст. 281 КАСУ, і має такі особливості:

1. 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 перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

2. Адміністративна справа про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно.

3. Рішення суду в адміністративній справі про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань виконується негайно.

4. Апеляційна скарга на рішення адміністративного суду про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань подається не пізніше дня, наступного за днем його проголошення.

5. Подання апеляційної скарги на рішення суду про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань не перешкоджає його виконанню.

6. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк з моменту надходження апеляційної скарги з повідомленням учасників справи, а в разі надходження апеляційної скарги менш як за два календарні дні до проведення мирного зібрання – невідкладно з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

7. Суд приймає позовну заяву щодо усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань 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.

10.3. Судова практика у справах щодо реалізації права громадян на мирні зібрання

Законодавець наділив повноваженнями встановлювати обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання тільки суд, який може скористатися ними відповідно до Конституції України лише в інтересах національної безпеки і громадського порядку з метою:

- запобігання заворушенням чи злочинам;
- охорони здоров'я населення;
- захисту прав і свобод інших людей.

Під час розгляду та вирішення справ зазначеної категорії суди аналізу-

вали докази та надавали оцінку обставинам, що мають значення для правильного вирішення справи, зокрема меті та змісту мирних зібрань, можливості виникнення конфліктів та порушень правопорядку під час одночасного проведення зібрань, які мають протилежні політичні, ідеологічні спрямування, вивчали минулу поведінку організаторів та учасників зібрань, з'ясовували ймовірність небезпеки порушення прав і свобод інших людей тощо.

Задовольняючи позови про заборону проведення мирного зібрання або встановлюючи інші обмеження у реалізації права на мирні зібрання, суди вбачали можливість порушення інтересів національної безпеки і громадського порядку з таких причин:

- перешкоджання вільному доступу громадян та працівників до державних установ, поруч з якими планувалося проводити заходи;

- порушення нормального руху транспортних засобів на ділянках доріг, наближених до місця проведення заходу;

- можливість виникнення конфліктних ситуацій у разі збігу у місці та часі проведення кількох мирних зібрань різного (часто протилежного) ідеологічного спрямування тощо;

- ймовірність виникнення заворушень, злочинів, порушень прав і свобод інших людей у зв'язку з відсутністю в органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можливості забезпечити громадський порядок під час проведення мирного заходу через повідомлення про його проведення у недостатній для цього строк;

- неповідомлення органам виконавчої влади та місцевого самоврядування про кількість осіб, які братимуть участь у масових заходах, час або місце проведення заходів, що унеможливило здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування підготовчих заходів до їх проведення;

- недостатня кількість працівників правоохоронних органів, якої потребувало забезпечення безпеки проведення того чи іншого мирного заходу, у зв'язку з їх зайнятістю у проведенні інших заходів загальнодержавного (міського тощо) значення;

- проведення робіт з реконструкції (ремонту) площ, вулиць, доріг тощо, які визначалися як місця проведення масових заходів, у чому вбачалася можливість створення загрози життю та здоров'ю людей;

- перекриття під'їзних доріг до сміттєзвалища, що могло створити загрозу здоров'ю населення;

- перешкоджання проведенням мирних заходів проведенню запланованих раніше загальноміських заходів у дні державних свят, футбольних матчів, концертів тощо;

- проведення заходів за маршрутами відвідування визначних місць офіційними особами – високопосадовцями, охорона яких потребувала застосування підвищених заходів безпеки, та під час візитів іноземних делегацій чи офіційних осіб;

- розміщення під час проведення мирного зібрання в місцях, які є

об'єктами благоустрою, наметів як малих архітектурних форм, що потребує погодження з відповідним органом місцевого самоврядування;

- порушення тиші та спокою за маршрутами або в місцях проведення мирних зібрань та ін.

Відмовляючи у задоволенні позовів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування про встановлення обмежень у реалізації права на мирні зібрання та задовольняючи позови організаторів мирних зібрань про усунення таких обмежень, суди брали до уваги їх мирний характер, мету, кількість учасників, дійсну можливість органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виконати свої повноваження із забезпечення охорони громадського порядку під час проведення мирних зібрань, вжиті заходи до погодження спірних питань проведення мирного зібрання з його організаторами до звернення з позовом про його заборону чи інше обмеження, оцінювали наявність реальної небезпеки їх проведення інтересам національної безпеки та громадського порядку.

Вирішуючи справи зазначеної категорії, суди виходили з того, що обмеження у реалізації права на мирне зібрання можливе тільки у разі створення дійсної небезпеки заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей через проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань та лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Найчастіше підставою звернення до суду з позовами про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання була неможливість органів виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечити дотримання громадського порядку під час проведення заявлених заходів або у зв'язку з несвоєчасним попередженням цих органів про їх проведення, збігом у місці та часі проведення кількох мирних зібрань (часто протилежного характеру), що могло спричинити заворушення або порушення прав і свобод інших людей. Нерідко органи виконавчої влади та місцевого самоврядування не могли забезпечити дотримання безпеки дорожнього руху під час проведення зібрань.

Як показує практика, суди, в основному, задовольняють позови про обмеження проведення масових зібрань у зв'язку з обґрунтованістю вимог органів місцевого самоврядування.

Розглянемо на прикладах підстави, за яких суди ухвалювали такі рішення.

У справі за позовом виконавчого комітету Львівської міської ради до громадської організації "Вартові Закону" про встановлення обмеження у реалізації права на мирні зібрання Львівський окружний адміністративний суд ухвалив рішення про заборону громадській організації "Вартові Закону" проводити щовівторка, починаючи з 19 жовтня 2010 року, пікетування прокуратури Львівської області під гаслом "Геть корупцію з прокуратури!", яке провадилося згідно з повідомленням, поданим до Львівської міської ради, із 17

серпня 2010 року¹⁸⁸.

Ухвалюючи рішення, суд проаналізував наявні в матеріалах справи заяви та скарги осіб на неправомірні дії учасників пікетування, рапорти працівників органів внутрішніх справ, згідно з якими учасниками цього масового заходу перекривалася проїжджа частина дороги поблизу адміністративної будівлі прокуратури Львівської області, внаслідок чого виникали затори та зупинявся рух транспорту в центральній частині міста, що викликало невдоволення громадян; чинилися перешкоди до вільного доступу до будівлі прокуратури як громадянам, так і працівникам установи.

Як зазначив суд у своєму рішенні, *при реалізації прав громадян на мирні збори мають враховуватися інтереси національної безпеки та громадського порядку, не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей, оскільки згідно зі статтею 68 Конституції України кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції та законів України.*

Суд першої інстанції дійшов висновку, що зазначеними діями учасники зібрання порушують права і свободи інших громадян та, відповідно до статті 182 КАС України, ухвалив рішення про заборону відповідачеві проводити пікетування, яке залишено без змін судами апеляційної та касаційної інстанцій.

Позиція Європейського суду з прав людини з приводу обмеження прав у зв'язку з можливими порушеннями дорожнього руху є більш толерантною та полягає в тому, що будь-яка демонстрація у громадському місці неминуче до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для дорожнього руху, і органам влади слід проявити певну терпимість до мирних зібрань.

Згідно із Сіракузькими принципами, тлумачення обмежень та відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, прагнення захистити здоров'я населення може слугувати підставою для обмеження певних прав, якщо державі необхідно вжити заходів до усунення серйозної загрози здоров'ю населення або окремих осіб.

Так, задовольняючи позовні вимоги у справі за позовом виконавчого комітету Тернопільської міської ради до гр. О. та гр. З., за участю третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на стороні позивача – управління житлово-комунального господарства та екології Тернопільської міської ради, Зборівської районної ради Тернопільської області про обмеження реалізації права на мирні зібрання, суд першої інстанції, з чим погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій, дійшов висновку, що масовий захід з перекриття під'їзних доріг до Малашівського сміттєзвалища може створити реальну небезпеку громадському порядку, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших осіб.

Постанову Тернопільського окружного адміністративного суду та ух-

¹⁸⁸ Постанова від 13 жовтня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 11739927.

валу Львівського апеляційного адміністративного суду у цій справі залишено без змін Вищим адміністративним судом України¹⁸⁹.

У практиці адміністративних судів мають місце випадки заборони проведення мирних зібрань у зв'язку з неможливістю органів виконавчої влади забезпечити необхідну охорону громадського порядку під час їх проведення.

Так, у травні 2011 року Вищий адміністративний суд України залишив без змін постанову Луганського окружного адміністративного суду від 26 серпня 2010 року та ухвалу Донецького апеляційного адміністративного суду від 5 жовтня 2010 року у справі за позовом виконавчого комітету Стахановської міської ради Луганської області до громадської організації “Союз шахтарів-інвалідів та постраждалих на виробництві”, третя особа – Стахановський міський відділ управління Міністерства внутрішніх справ України в Луганській області, про обмеження у реалізації права на мирні зібрання, в якій вимоги позивача було задоволено¹⁹⁰.

Судом першої інстанції у зазначеній справі вимоги позивача до громадської організації про обмеження у реалізації права на мирні зібрання було задоволено повністю – встановлено обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання шляхом заборони громадській організації “Союз шахтарів-інвалідів та постраждалих на виробництві” організації та проведення 27 та 28 серпня 2010 року на території міста Стаханова Луганської області маршу-реквієму, мітингу-протесту та встановлення наметового містечка.

Задовольняючи позов, суд першої інстанції виходив з того, що запланована відповідачем акція може викликати труднощі для організації державної охорони Президента України Януковича В.Ф., що здійснюється згідно із Законом України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб”, та забезпечення належного рівня безпеки інших осіб, які братимуть участь в урочистостях з нагоди 75-ї річниці стахановського руху, що проводиться у зазначені дні в місті Стаханові.

Забезпечити додаткову чисельність співробітників органів внутрішніх справ для забезпечення громадського порядку у зв'язку з проведенням ще одного заходу – маршу-реквієму, ініційованого громадською організацією, Стахановський міський відділ управління Міністерства внутрішніх справ у Луганській області можливості не мав.

Залишаючи без змін рішення суду першої інстанції, Донецький апеляційний адміністративний суд зазначив, що стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення права на мирні зібрання особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних

¹⁸⁹ Ухвала від 19 жовтня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 11772528.

¹⁹⁰ Ухвала від 27 травня 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 16528045.

органів держави¹⁹¹.

Відповідно до параграфів 46, 47 рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року у справі “Корецький та інші проти України” вислів “передбачений законом” у другому пункті статті 11 Конвенції не тільки вимагає, щоб дія, яка оскаржується, була передбачена національним законодавством, але також містила вимогу до якості закону. Закон має бути доступний для конкретної особи і сформульований з достатньою чіткістю для того, щоб вона могла, якщо це необхідно, за допомогою кваліфікованих радників передбачити в розумних межах, виходячи з обставин справи, ті наслідки, які може спричинити означена дія. Щоб положення національного закону відповідали цим вимогам, він має гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією. У питаннях, які стосуються основоположних прав, надання правової дискреції органам виконавчої влади у вигляді необмежених повноважень було б несумісним з принципом верховенства права – одним з основних принципів демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією. Відповідно, закон має достатньо чітко визначати межі такої дискреції та порядок її реалізації. Ступінь необхідної чіткості національного законодавства, яке, безумовно, не може передбачити всі можливі випадки, значною мірою залежить від того, яке саме питання розглядається, від сфери, яку це законодавство регулює, та від числа та статусу осіб, яких воно стосується.

Тобто відповідно до статті 11 Конвенції можливість держави в особі державних органів шляхом звернення з позовом до суду заборонити мирне зібрання повинна бути передбачена законом та повинні мати місце законні обмеження на здійснення цих прав особами, що входять до складу “збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави”.

З огляду на норми як міжнародного, так і національного права, навіть ймовірність наявності перешкод для забезпечення заходів зі здійснення охорони Першої особи Держави та громадського порядку під час проведення державних урочистих заходів є підставою для звернення органів внутрішніх справ до місцевих органів влади, тим більше зважаючи на необхідність залучення до охорони правопорядку додаткової чисельності співробітників Міністерства внутрішніх справ.

Отже, з огляду на те, що проведення масового заходу могло створити реальну загрозу для громадського порядку та безпеки Президента України і громадян, суд першої інстанції, з чим погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій, прийняв рішення про обмеження права на його проведення.

Непоодинокими в судовій практиці є випадки задоволення позовних вимог про заборону проведення мирних зібрань у зв'язку з неможливістю органів внутрішніх справ забезпечити належну охорону громадського порядку, оскільки для цього доведеться залучати співробітників органів внутріш-

¹⁹¹ Ухвала від 5 жовтня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 11969379.

ніх справ з інших районів, а це призведе до погіршення стану громадської безпеки у цих районах. На нашу думку, така позиція не є правильною та застосовуватися не може.

Прикладом правильного визначення судом характеру спірних відносин та застосування норм матеріального права може слугувати справа за позовом виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради до Дніпропетровської обласної громадської організації “Правозахисна спілка “Закон і Честь” про обмеження права на проведення масового заходу.

Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 1 грудня 2008 року у зазначеній справі позовні вимоги виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради про обмеження Дніпропетровській обласній громадській організації “Правозахисна спілка “Закон і Честь” проведення акції у місті Дніпропетровську на вул. Чкалова, 23 з 9 грудня безстроково задоволено частково, обмежено проведення масового заходу в кількості учасників акції до 7 осіб.

Задовольняючи позовні вимоги та обмежуючи відповідача у проведенні акції в частині кількості учасників акції до 7 осіб, суд першої інстанції виходив з неможливості організації охорони громадського порядку під час проведення заходу, його перешкоджання нормальному дорожньому руху та вільному проходу людей, безпеці людей, які опиняться в місці проведення масового заходу.

Постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 9 грудня 2008 року постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 1 грудня 2008 року скасовано, позовні вимоги задоволено частково. Обмежено Дніпропетровську обласну громадську організацію “Правозахисна спілка “Закон і Честь” у проведенні масового заходу щодо місця проведення – вул. Чкалова, 23 в місті Дніпропетровську та часу в частині безстроковості проведення пікетування. В іншій частині позовних вимог відмовлено.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України постанову Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду України у цій справі залишено без змін¹⁹².

Згідно з матеріалами справи, як вказав у своїй ухвалі Вищий адміністративний суд України, Дніпропетровською обласною громадською організацією “Правозахисна спілка ”Закон і Честь” планувалося проведення безстрокового пікетування адміністративного приміщення Служби безпеки України в Дніпропетровській області у місті Дніпропетровську на вул. Чкалова, 23 загальною чисельністю учасників до 600 осіб. Мета акції – привернути увагу Президента України, Уряду України, керівництва Служби безпеки України, народних депутатів України до грубих порушень норм моралі, честі та гідності, корупційних дій з боку начальника Управління Служ-

¹⁹² Ухвала від 25 травня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 9818152.

би безпеки України в Дніпропетровській області.

Вищий адміністративний суд України вказав, що в заяві про проведення масового заходу зазначено, що в акції будуть брати участь як члени організації “Правозахисна спілка “Закон і Честь”, так і ветерани Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, представники інших громадських організацій, які мають споріднені цілі та статутні вимоги. Враховуючи мету акції та коло осіб, які будуть брати у ній участь, правильним є висновок суду, що обмеження участі цих осіб у масовому заході не відповідає положенням статті 39 Конституції України.

Відповідно до Закону України “Про Службу безпеки України”, Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. До завдань Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

З урахуванням режимності роботи Служби безпеки, пікетування адміністративного приміщення Управління Служби безпеки України в Дніпропетровській області може зашкодити виконанню завдань, покладених на неї, оскільки до участі в акції можуть приєднатися інші громадяни, які розділяють погляди учасників акції. Тому в певний період часу кількість учасників може збільшитися до невизначеної кількості осіб.

Заявлене місце пікетування – вул.Чкалова, 23 у місті Дніпропетровську знаходиться на розі вулиць з інтенсивним дорожнім рухом саме у заявлений відповідачем час з 10.00 до 16.00 у робочі дні. Перебування у вказаному місці заявленої кількості осіб (близько 600 осіб) може призвести до виникнення загрози безпеці дорожнього руху, перешкод у русі транспортних засобів і пішоходів.

Враховуючи те, що свобода на проведення мітингів є одним із основних прав у демократичному суспільстві та однією з гарантій функціонування такого суспільства, а також з урахуванням заявленої кількості учасників акції, необхідності забезпечення громадського правопорядку та здійснення інших організаційних заходів із захисту громадян, з метою запобігання правопорушенням та злочинам, правильним є висновок про необхідність обмеження заявленого відповідачем масового заходу в частині місця його проведення. Оскільки пікетування безстроково позбавить можливості органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи здійснити належну розробку плану необхідних заходів із забезпечення громадського порядку під час проведення масового заходу та забезпечити його виконання, апеляційний суд дійшов правильного висновку про обґрунтованість вимог позивача щодо обмеження проведення масового заходу в часі в частині безстроковості.

Отже, суд касаційної інстанції погодився з рішенням апеляційного су-

ду, який задовольнив вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку, забезпечивши при цьому право громадян на мирні зібрання, гарантоване статтею 39 Конституції України.

У справі за позовом Київської міської державної адміністрації до Всеукраїнської громадської організації Коаліції Учасників Помаранчевої Революції в особі Голови правління Мельниченка С.В. про обмеження права на мирне зібрання судом частково обмежено право на проведення безстрокової акції громадської організації спільно з мешканцями України та іншими громадськими і громадсько-політичними організаціями – мирного зібрання громадян “Річниця Помаранчевої Революції. День свободи” з орієнтовною кількістю учасників 100 000 осіб на Майдані Незалежності у місті Києві – встановлено обмеження щодо реалізації права на мирне зібрання шляхом заборони Всеукраїнській громадській організації Коаліції Учасників Помаранчевої Революції проведення заходів з 23 по 26 листопада 2010 року в центральній частині міста Києва.

Підставою для такого обмеження проведення зібрання громадян у зазначені дні стали візити до міста Києва Принца Бельгії Філіпа, Святішого Патріарха Московського і всієї Русі Кирила та Президента Держави Ізраїль Ш. Переса, програмами візитів яких передбачено відвідування численних об’єктів культурного та іншого призначення у центральній частині міста, та необхідність забезпечення відповідної охорони зазначених осіб та об’єктів.

Так, Головне управління МВС України у м. Києві та Управління державної охорони України листами просили державну адміністрацію з метою уникнення будь-яких сутичок між представниками різних релігійних конфесій та політичних напрямів, створення умов, які перешкоджають нормальній життєдіяльності міста, та для забезпечення належного функціонування органів державної влади, безпеки посадових осіб та об’єктів вжити заходів до встановлення обмежень на проведення масових заходів у дні перебування вищевказаних осіб біля об’єктів відвідування та на маршрутах під’їзду до них згідно з програмами візитів до міста Києва.

Інтереси національної безпеки та громадського порядку, для забезпечення яких суд може обмежити право громадян на мирні зібрання, суд першої інстанції вбачав у відсутності умов, що сприяють посяганням на життя, здоров’я, власність, честь, гідність людей, які будуть перебувати у відповідні дні у місцях проведення відповідачем масових заходів.

Суд дійшов висновку, що з метою забезпечення правопорядку, запобігання вчиненню злочинів, правопорушень, для охорони здоров’я населення, захисту прав і свобод мешканців м. Києва, забезпечення нормального функціонування підприємств та установ у центрі міста Києва доцільно встановити обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. При цьому суд зауважив, що зазначені обмеження не порушують права громадян на мирні зібрання, оскільки стосуються лише центру міста.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України постанову Окружно-

го адміністративного суду м. Києва від 22 листопада 2010 року та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 8 лютого 2011 року у цій справі залишено без змін¹⁹³.

Вищий адміністративний суд України зауважив, що одночасне проведення зазначених акцій у центральній частині м. Києва може призвести до численних порушень норм чинного законодавства та посягань на життя і здоров'я, честь і гідність громадян, які будуть перебувати в місцях проведення громадських акцій, а тому заборона їх проведення є обґрунтованою та такою, що відповідає нормам чинного законодавства.

На нашу думку, зважаючи на заявлену кількість осіб, яка планувала брати участь у вказаних масових зібраннях, така заборона є виправданою та адекватною можливим загрозам.

Керівні принципи зі свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ з приводу одночасних зібрань рекомендують виходити з рівноправності всіх осіб та груп на присутність у громадських місцях з метою вираження своїх поглядів. Отже, люди мають право на проведення зборів на знак незгоди з іншими думками, що висловлюються на іншому публічному зібранні. У таких випадках збіг за часом та місцем проведення двох зібрань, скоріше за все, стане важливим елементом ідейного послання на адресу іншого зібрання.

Як указано в рішенні Європейського суду з прав людини у справі “Платформа “Лікарі за життя” проти Австрії” (1988), “право на контрдемонстрацію не може поширюватися на дії, що перешкоджають реалізації права на демонстрацію”. Отже, у разі проведення зібрання на знак незгоди з іншим зібранням держава зобов'язана не допустити зриву основного зібрання та повинна вжити максимум зусиль для забезпечення їх проведення.

Вищий адміністративний суд України визнав правильними та обґрунтованими рішення судів першої та апеляційної інстанцій у справі за позовом Харківської міської ради до Харківської обласної організації Всеукраїнського об'єднання “Свобода” про обмеження права громадян на мирні зібрання, згідно з якими обмежено право громадян на мирні зібрання шляхом заборони Харківській обласній організації Всеукраїнського об'єднання “Свобода” в особі відповідального за проведення заходів голови Харківської обласної організації Всеукраїнського об'єднання “Свобода” Швайка І.О., та будь-яким іншим організаторам і учасникам заходів проведення дзвоно-смолоскипного маршу за маршрутом від пам'ятника Тарасу Шевченку по вул. Сумській із перекриттям руху транспортних засобів до скверу Перемоги¹⁹⁴.

Підставою для прийняття такого рішення послугувала інформація представників виконавчих органів Харківської міської ради та правоохоронних органів щодо можливого порушення прав і свобод інших громадян під час проведення маршу.

¹⁹³ Ухвала від 7 червня 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 16785977.

¹⁹⁴ Ухвала від 14 квітня 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 15594885.

Постановляючи рішення про задоволення позову, суди попередніх інстанцій виходили з того, що учасники маршу, можливо, будуть використовувати під час маршу до 100 смолоскипів, які є джерелом відкритого вогню, тому можлива загроза порушення громадського порядку, а також реальна загроза безпеці та життю як учасників заходу, так і громадян міста Харкова. Повне перекриття руху усіх видів транспортних засобів по вул. Сумській у робочий день призведе до порушення прав тисяч громадян, які в цей час будуть перебувати в центрі міста Харкова, призведе до перенесення маршрутів громадського транспорту, збільшить завантаженість інших транспортних магістралей центра міста, що, в свою чергу, створить підвищену небезпеку дорожнього руху, унеможливить рух спеціальних транспортних засобів центром міста (швидкої допомоги, пожежних автомобілів та ін.) і такі обставини суд вважає поважними причинами для задоволення позову.

За аналогічних обставин та враховуючи, що проведення мирного зібрання планувалося у місцях масового перебування громадян у зв'язку із заходами зі святкування Нового року, що може призвести до порушень громадського порядку або обмеження права людей на відпочинок, Харківським окружним адміністративним судом прийнято рішення про задоволення позовних вимог Харківської міської ради до Харківської обласної організації Всеукраїнське об'єднання "Свобода" про обмеження реалізації права на мирне зібрання шляхом заборони проведення смолоскипного ходу на честь святкування Дня соборності України.

Вищий адміністративний суд України під час касаційного перегляду справи зазначене рішення Харківського окружного адміністративного суду залишив без змін¹⁹⁵.

Аналізуючи судову практику у справах за позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження реалізації права на мирні зібрання, можна зробити висновок про здебільшого правильне вирішення судами таких справ. Під час їхнього розгляду та вирішення судами ретельно досліджувалися і оцінювалися надані докази та забезпечувалося виконання норм закону.

У березні 2010 року Черкаським окружним адміністративним судом у справі за позовом виконавчого комітету Канівської міської ради Черкаської області до голови Черкаської обласної організації Української Національної Асамблеї Зелененка Л.Л. про обмеження реалізації права на мирні зібрання прийнято рішення про часткове задоволення адміністративного позову, встановлено обмеження реалізації права на мирне зібрання шляхом заборони Черкаській обласній організації Української Національної Асамблеї проведення 9 березня 2010 року з 10.00 до 16.00 масової акції на Чернечій горі в місті Каневі Черкаської області. У задоволенні іншої частини позовних вимог, які полягали у встановленні обмежень щодо реалізації права на мирне зібрання шляхом заборони проведення будь-яких масових заходів на терито-

¹⁹⁵ Ухвала від 9 червня 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 16541441.

рії міста Канева Черкаської області, відмовлено¹⁹⁶.

Обґрунтовуючи позовні вимоги, позивач зазначав, що 9 березня 2010 року, у день, заявлений для проведення масового зібрання громадян на Чернечій горі, Черкаською обласною організацією Української Національної Асамблеї в місті Каневі відбудеться святкування 196-ї річниці від Дня народження Тараса Шевченка за участю Президента України. Вважав, що проведення інших заходів, крім офіційних, суперечить інтересам національної безпеки і може призвести до порушення громадського порядку, тому просив задовольнити його вимоги та заборонити проведення у цей день будь-яких несанкціонованих масових заходів на території міста Канева будь-яким політичним силам.

Враховуючи, що місце, яке обрав відповідач для проведення заходу, на час перебування Президента України є режимною територією, а також беручи до уваги, що у святкуванні 196-ї річниці від Дня народження Т. Г. Шевченка беруть участь громадяни, які мають протилежні політичні погляди на певні історичні події, які стосуються України, її народу, що може призвести до заворушень, загрози здоров'ю населення, враховуючи гарантоване Конституцією і нормами міжнародного права право відповідача на мирні зібрання, суд дійшов висновку про необхідність обмежити право Черкаської обласної організації Української Національної Асамблеї на мирне зібрання в частині заборони проведення масової акції 9 березня 2010 року на Чернечій горі в місті Каневі в період часу з 10.00 до 16.00.

Стосовно позовних вимог про заборону проведення в зазначений день будь-яких несанкціонованих масових заходів на території міста Канева будь-яким політичним силам, то у своєму рішенні суд зазначив, що *предметом розгляду в адміністративній справі щодо встановлення обмеження у реалізації громадянами права на мирні зібрання може бути лише масовий захід, про проведення якого органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування одержали повідомлення.*

Суд визнав необґрунтованою зазначену вимогу позивача, оскільки: по-перше, предметом спору у цій справі є виключно обмеження права відповідача на проведення зібрання; по-друге, позивач не надав жодного доказу, який би свідчив про намір проведення таких заходів членами Черкаської обласної організації Української Національної Асамблеї поза межами Чернечої гори; по-третє, позивачем не наведено жодних аргументів, які б свідчили, що проведення таких заходів деінде в місті Каневі може загрожувати інтересам національної безпеки або громадського спокою.

Крім цього, суд підкреслив, що Т.Г. Шевченко – класик української літератури, національна гордість українського народу. Традиція святкування в Україні “шевченківських днів” давня. За рішенням ЮНЕСКО ювілеї Т.Г. Шевченка відзначалися в усіх державах світу. Тому було б винятковим цині-

¹⁹⁶ Постанова від 7 березня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 8622656.

змом заборонити громадянам України в День народження геніального українського поета і художника взяти участь у покладанні квітів до його пам'ятника.

Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом у справі за позовом виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради до Дніпропетровської обласної громадської організації “Система Фалунь Дафа” про обмеження проведення масового заходу рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду скасовано у зв'язку з недоведеністю обставин, які мають значення для справи, та невідповідністю висновків суду обставинам справи¹⁹⁷.

Позовні вимоги виконавчого комітету ґрунтувалися на тому, що місце, заявлене громадською організацією для проведення масового заходу, не відповідає Положенню про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську, затвердженому рішенням виконкому Дніпропетровської міської ради від 10 липня 2008 року № 1966, прийнятому на виконання статті 38 Закону України “Про місцеве самоврядування”, та були задоволені судом першої інстанції. Постанова суду першої інстанції обґрунтовувалася тим, що проведення масового заходу може створити небезпеку заворушень та злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд вказав на неправомірність висновку суду першої інстанції про необхідність обмеження заявленого відповідачем масового заходу з огляду на те, що позивачем не надано жодного доказу в обґрунтування припущення, що така акція створить загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей, національній безпеці або громадському порядку.

Навпаки, мета акції спрямована на пропагування загальнолюдських моральних цінностей та здорового способу життя за допомогою плакатів, музики та демонстрації вправ дихальної гімнастики цигун, яка є загальнолюдським стародавнім надбанням походженням з Китаю. Проведення такої акції ніяким чином не призведе до загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей, національній безпеці або громадському порядку.

Ураховуючи викладене, рішення суду першої інстанції про обмеження реалізації права громадської організації “Система Фалунь Дафа” на мирне зібрання скасовано у зв'язку з відсутністю підстав, передбачених статтею 182 КАС України, необхідних для задоволення такого позову.

Дніпропетровським окружним адміністративним судом було визнано неправомірними дії виконавчого комітету Вільногірської міської ради Дніпропетровської області щодо відмови у наданні дозволу на проведення 19 травня 2011 року зборів жителів міста з метою ініціювання проведення Всеукраїнського референдуму, формулювання питань, що виносяться на референдум та обрання ініціативної групи відповідно до повідомлення ініціаторів зборів

¹⁹⁷ Постанова від 14 квітня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 10178781.

від 5 травня 2011 року¹⁹⁸.

Обґрунтовуючи відмову в наданні дозволу на проведення зборів, виконавчий комітет зазначив, що у надісланому повідомленні про їх проведення не вказано, хто і яким чином буде забезпечувати в належному санітарному стані місце проведення зборів та здійснювати контроль за дотриманням громадського порядку під час проведення зборів, нести відповідальність за його порушення, а також відповідальність за реєстрацію учасників зборів.

Задовольняючи позов організаторів зборів та визнаючи протиправними дії виконавчого комітету щодо ненадання дозволу на проведення зборів, суд виходив із того, що завчасне попередження про проведення мирного зібрання, встановлене статтею 39 Конституції України, має служити гарантією права громадян на таке зібрання та надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів для безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей, від чого виконавчий комітет Вільногірської міської ради Дніпропетровської області фактично відмовився, хоча такі обов'язки покладено на нього також і статтею 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Про невжиття заходів до виконання повноважень органами місцевого самоврядування зазначав Львівський окружний адміністративний суд у рішенні у справі за позовом виконавчого комітету Львівської міської ради до громадської організації – комітету “Євреї проти антисемітизму”, молодіжної громадської організації “Сокіл”, Львівської обласної організації політичної партії “Наша Україна”, Львівської обласної організації політичної партії “Українська Національна Асамблея”, Всеукраїнської громадської організації “Руський Рух України”, Львівського міського відділення Всеукраїнського об'єднання ветеранів, Львівської обласної організації політичної партії “Україна Соборна”, партії Сталіна, Всеукраїнського громадського об'єднання “За Україну, Білорусію і Росію”, за участю третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні позивача, – Львівського міського управління Головного управління Міністерства внутрішніх справ України у Львівській області про встановлення обмеження права на проведення масового заходу¹⁹⁹.

Хоча суд у названій справі і підтвердив обґрунтованість позовних вимог, але зауважив про фактичне самоусунення позивача від виконання своїх повноважень та перекладення своїх обов'язків на суд, оскільки в порушення вимог статті 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” позивачем не вживалося жодних дій щодо вирішення організації та проведення в місті Львові мирних зібрань за відповідними заявками відповідачів.

У справі за позовом виконавчого комітету Добрівської сільської ради

¹⁹⁸ Постанова від 19 травня 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 15932497.

¹⁹⁹ Постанова від 21 червня 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 16405464.

Сімферопольського району Автономної Республіки Крим до ОСОБА 1, ОСОБА 2, громадської організації “Сімферопольське козаچه військо” про обмеження права на мирні зібрання Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим також зазначив про неналежне виконання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх повноважень, визначених законом²⁰⁰.

Метою заходів, що планувалося проводити, було мирне святкування релігійного свята та мирне масове зібрання козаків для підвищення патріотизму серед населення та молоді, а позивачем не було надано суду доказів на підтвердження своїх припущень стосовно реальності порушення громадського порядку, санітарії, ускладнення діяльності державних, громадських, культурних установ, розташованих у даному районі, відволікання значних сил правоохоронних органів, що може спричинити ріст правопорушень і злочинів в інших районах міста, тому у задоволенні зазначеного позову було відмовлено.

Твердження позивача про те, що виконавчий комітет Добрівської селищної ради Сімферопольського району Автономної Республіки Крим та Сімферопольський районний відділ Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим не зможуть забезпечити належну безпеку учасників мирного зібрання та підтримання громадського порядку суд не взяв до уваги та зазначив, що невиконання чи неналежне виконання суб'єктом свого обов'язку, передбаченого законом, не може бути підставою для обмеження конституційних прав інших осіб. Неналежне виконання своїх обов'язків відповідними особами, зокрема, із забезпечення безпеки акцій та підтримання громадського порядку, тягне передбачену законом відповідальність.

Окружним адміністративним судом Автономної Республіки Крим відмовлено у задоволенні позову виконавчого комітету Сакської міської ради до Сакської міської організації політичної партії “Трудова Україна”, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача – Сакський міський відділ Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим про визнання протиправним та заборону вуличного маршу²⁰¹.

На думку суду, позивачем не було належним чином обґрунтовано доводи щодо порушень чинного законодавства при проведенні маршу та можливість спричинення загрози забезпеченню громадського порядку та виникнення небезпеки для життя і здоров'я громадян.

Судом було надано об'єктивну оцінку твердженням позивача про порушення відповідачами Порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій та інших масових заходів у місті Саки, затвердженого рішенням виконавчого комітету Сакської міської ради від 22 квітня 2010 року № 259, щодо обрання місця проведення мирного зібрання, не пе-

²⁰⁰ Постанова від 4 листопада 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 18950062.

²⁰¹ Постанова від 20 жовтня 2010 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 11706394.

редбаченого цим Положенням, подання заяви про проведення масового заходу пізніше ніж за 10 днів до його проведення, неповноту цієї заяви (не вказано місце роботи організатора) та неподання одночасно із заявою про проведення заходу письмового зобов'язання організатора про наведення санітарного порядку після закінчення масового заходу.

Як зазначив суд у своєму рішенні, зазначені обставини як підстави для заборони проведення вуличного маршу судом до уваги не беруться, тому що вичерпний перелік обставин для прийняття рішення про заборону проведення масового заходу вказаний в частині п'ятій статті 182 КАС України, а обставини, вказані позивачем, до нього не входять.

Не вважав суд достатньою підставою для заборони проведення маршу і повідомлення начальника територіального відділу державної автомобільної інспекції щодо необхідності зміни організації дорожнього руху та недостатність працівників державної автомобільної інспекції для здійснення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху під час проведення вказаного маршу, оскільки із зазначеного документа не вбачалося, що *забезпечити безпеку дорожнього руху при проведенні вказаного вуличного маршу взагалі неможливо*.

У постанові в адміністративній справі за позовом Київської міської державної адміністрації до громадської організації “Об'єднання послідовників Фалуньгун” про обмеження права на мирні зібрання Київський апеляційний адміністративний суд зазначив, що *саме по собі ускладнення дорожнього руху не може бути підставою для заборони проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо*²⁰².

Крім зазначеного, підставою для скасування постанови Окружного адміністративного суду м. Києва, якою позовні вимоги було задоволено, була незгода апеляційного суду і з іншими висновками у справі.

Ухвалюючи рішення про задоволення позовних вимог Київської міської державної адміністрації, суд першої інстанції виходив з того, що діяльність послідовників відповідає у сфері оздоровлення та удосконалення населення України є незаконною і повинна бути заборонена як система, що не є підконтрольною, керованою і потенційно несе загрозу психофізичному здоров'ю населення України.

Висновок суду першої інстанції про можливість загрози зазначеного зібрання здоров'ю населення обґрунтовувався тим, що *діяльність по медитативній практиці громадської організації “Об'єднання послідовників Фалуньгун” негативно оцінюється фахівцями у галузі медицини та релігієзнавства, а також Китайською Народною Республікою*.

Апеляційний суд вказав, що *посилання суду першої інстанції на те, що у Китайській Народній Республіці активізація руху “Фалуньгун” призвела до скоєння злочинів та вчинення інших протиправних дій не є доказом того, що зібрання послідовників вказаного вчення в Україні можуть призвести до за-*

²⁰² Постанова від 17 лютого 2011 року, реєстраційний номер в ЄДРСР – 13953823.

ворушень чи вчинення злочинів. Неспростовних доказів, які б давали підстави вважати, що зібрання відповідача може спричинити обставини, викладені в частині п'ятій статті 182 КАС України, позивачем не надано.

Як показує практика, не завжди у судових рішеннях міститься достатнє обґрунтування, викладено факти та аргументи, на підставі яких суд доходить до того чи іншого висновку щодо проведення мирного зібрання, зокрема про його заборону, що може свідчити про безпідставне порушення принципів функціонування демократичного суспільства.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі “Іванов та інші проти Болгарії”, ухваленому 24 листопада 2005 року, стосовно питання про мету і необхідність відповідних заборон зазначив, що у *текстах наказів йшлося про загрозу громадському порядку, яка може виникнути внаслідок проведення відповідних акцій. Утім, у наказах жодним чином не згадувалося про підстави для такого висновку, не кажучи про якусь докладнішу інформацію. Навіть якщо і припустити, що метою застосування відповідних заборон справді було забезпечення громадської безпеки та уникнення масових заворушень, тексти наказів навряд чи свідчать про такі загрози, оскільки у них не викладено належних аргументів.*

Вирішуючи справи зазначеної категорії, суди повинні дотримуватися вимог законності й обґрунтованості судового рішення, яке, згідно зі статтею 159 КАС України, є таким у разі, якщо ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

Проект Закону України “Про свободу мирних зібрань”, схвалений на четвертому пленарному засіданні Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 30 червня 2011 року, та правову експертизу якого на відповідність міжнародним стандартам здійснено Венеціанською комісією та Організацією з безпеки та співробітництва в Європі / Бюро з демократичних інститутів та прав людини (висновок 638/2011 від 17 жовтня 2011 року), передбачає зазначення у постанові суду обставин та доказів, поданих органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, які свідчать про загрозу інтересам національної безпеки та громадського порядку, та обґрунтування такої загрози; обґрунтування нагальної необхідності обмеження свободи мирних зібрань у демократичному суспільстві з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; спосіб обмеження свободи мирних зібрань та обґрунтування пропорційності такого способу обмеження.

Питання для самоконтролю

- 1. Визначте стан правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні.*
- 2. Висловіть Ваше розуміння спорів щодо реалізації права на мирні зібрання.*

3. Які основні критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів з реалізації права на мирні зібрання?
4. Наведіть види спорів щодо реалізації права на мирні зібрання.
5. В якій процесуальній формі здійснюється адміністративне судочинство по розгляду спорів з реалізації права на мирні зібрання?
6. Хто є сторонами спорів щодо реалізації права на мирні зібрання?
7. Що є предметом розгляду спорів з реалізації права на мирні зібрання?
8. Визначте, що має бути включено в мотиваційну частину адміністративного позову з реалізації права на мирні зібрання?
9. В які строки здійснюється судовий розгляд справ за спорами щодо реалізації права на мирні зібрання?
10. Які основні процесуальні етапи провадження з розгляду справ за спорами з реалізації права на мирні зібрання?

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 39.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа про завчасне сповіщення про мирні зібрання) № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року, справа № 1-30/2001. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p_710-01/paran54#n54
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11. 1950 р. зі змінами, внесеними Протоколом № 11. *Голос України*. 2001. № 3.
4. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. *Голос України*. 2008. № 236.
5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 19 грудня 1966 р., ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
7. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 25. Ст. 283.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006-3477-IV. *Офіційний вісник України*. 2006. № 12. Ст. 792. Код акта 35664/2006.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. 10. *Офіційний вісник України*. 2013. № 83. Ст. 3106.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1494.
11. Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо): постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v0006760-12/card6>.
12. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалі-

- зації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 20 с.
13. Власенко О. Л. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.00. Київ, 2011. 20 с.
14. Клименко О. І. Конституційне право громадян на мирні зібрання та його забезпечення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2014. 20 с.
15. Мельник Р. С. Право на мирні зібрання. Законодавство. Коментар. *Судова практика*. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 240 с.
16. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.
17. Руководящие принципы по свободе мирных собраний / подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний: Нина Беляева (Nina BELYAIEVA), Томас Булл (Thomas BULL), Дэвид Голдбергер и др. и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы. 2-е изд. Варшава-Страсбург, 2010. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true> 8
18. Реалізація конституційного права на мирні зібрання в Україні: монографія / А. Є. Шевченко, М. М. Денісова, О. С. Денісова. Донецьк: Ноулідж (донецьке відділення), 2011. 137 с.
19. Фулей Т. І. Право на свободу мирних зібрань: європейські стандарти та практика їх застосування апеляційними судами в Україні. *Судова апеляція*. 2009. № 3(16). С. 27–36.
20. Буроменський М. В. Право на свободу асоціації та на проведення мирних зборів. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. Київ: ВІПЛО, 2002. С. 621–626.
21. Валюшко І. В. Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян в Україні. *Стратегічні пріоритети*: наук.-аналіт. щокв. зб. 2009. № 4. С. 46–52.
22. Федорова А. Право на свободу мирних зібрань у контексті практики Європейського суду з прав людини. *Наукові записки НаУКМА*. 2014. Т. 155: Юридичні науки. С. 3–40.
23. Шкарнега О.С. Правове регулювання провадження в справах щодо реалізації права на мирні зібрання. *Право і суспільство*. 2015. № 1. С. 181–188.
24. Шкарнега О.С. Щодо підсудності справ за адміністративними позовами про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Вип. 33. Т. 2. 2015. С. 86–88.
25. Шкарнега О.С. Оскарження судових рішень у провадженнях щодо реалізації права на мирні зібрання. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. Вип. 5. Т. 3. 2015. С. 92–95.
26. *Djavit An vs. Turkey Case* (Application no. 20652/92): Judgement of 20 February 2003 / HUDOC.
27. *Case of “Bączkowski and others v. Poland”* (application no. 1543/06), 3 May 2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>.
28. *Case of “Sergey Kuznetsov v. Russia”* (application no. 10877/04), 23 October 2008. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-89066> 12.
29. *Case of “Stankov and the united Macedonian organisation Ilinden v. Bulgaria”* (applications nos. 29221/95 and 29225/95), 2 October 2001. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-59689>.

Основи тестових запитань для оцінювання знань, вмінь та навичок за результатом опрацювання змісту навчального посібника «Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ»

1. Яка справа підсудна Касаційному адміністративному суду як суду апеляційної інстанції?
2. Яке з конституційних прав гарантується особам без громадянства в Україні?
3. Як має діяти окружний адміністративний суд при встановленні відсутності закону, який регламентує спірні правовідносини та подібні до них правовідносини?
4. У чому проявляється особливість застосування принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві?
5. Який зміст має одна з вимог принципу верховенства права згідно з положеннями КАСУ?
6. Які загальні строки апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції?
7. Яка з ухвал, винесених адміністративним судом першої інстанції, може стати предметом окремого апеляційного перегляду?
8. У якій категорії адміністративних справ Кодекс адміністративного судочинства України передбачає можливість перегляду рішень суду першої інстанції тільки за правилами апеляційного провадження?
9. На якій стадії судового провадження позивач може збільшити або зменшити розмір позовних вимог?
10. В який строк допускається зміна предмета позову, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження?
11. У якому випадку складання рішення у повному обсязі в адміністративній справі може бути відкладене?
12. В яких адміністративних справах громадянин України може бути відповідачем?
13. Які справи НЕ підсудні Касаційному адміністративному суду як суду першої інстанції?
14. До якого суду подається позовна заява щодо оскарження дій ініціативних груп всеукраїнського референдуму щодо порушення законодавства про референдум?
15. Яка справа підсудна апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції?
16. Що є підставою для призначення судом додаткової експертизи?
17. У якому випадку суд НЕ приймає визнання адміністративного позову відповідачем?
18. У якому випадку адміністративний суд НЕ визнає примирення сторін?
19. Який статус має особа в адміністративному суді при захисті прав особи, яка не має процесуальної дієздатності?
20. Що є підставою для відкладення розгляду справи адміністративним судом?
21. З якого моменту обчислюється строк для подачі апеляційної скарги на рішення у справі, що розглянуто у порядку письмового провадження?
22. В якій категорії справ допускається проведення врегулювання спору за участю судді?
23. Яке рішення має ухвалити суддя, якщо з'ясує, що заяву не належить розг-

лядати в порядку адміністративного судочинства?

24. Яке рішення має ухвалити суд у разі примирення сторін?

25. Якому суду підсудні адміністративні справи щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України?

26. За якої умови вимога 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, розглядається адміністративним судом?

27. Яке рішення має прийняти суд після відкриття провадження у справі при виявленні пропуску позивачем строку звернення до суду і позивач не заявляє про його поновлення?

28. Який загальний строк встановлюється для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень?

29. Як має вчинити суд, якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом?

30. Що НЕ належить до завдань підготовчого провадження по адміністративній справі?

31. У якій частині постанови суду апеляційної інстанції зазначаються узагальнені доводи особи, яка подала апеляційну скаргу?

32. Протягом якого строку з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, за загальним правилом, має бути розглянута апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції?

33. Які справи НЕ підсудні Касаційному адміністративному суду як суду першої інстанції?

34. Чи має Верховна Рада України право достроково припинити повноваження селищної ради та призначити позачергові вибори селищної ради у зв'язку з діями, що порушують Конституцію України і Закони України, підривають засади місцевого самоврядування?

35. Який строк звернення до адміністративного суду встановлюється для захисту прав, свобод та інтересів особи у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби?

36. За чиєї ініціативи допускається до участі в адміністративному судочинстві перекладач?

37. Як має вчинити адміністративний суд, якщо позивач не може самостійно надати докази на підтвердження своїх вимог?

38. Якими є дії касаційного суду, якщо після відкриття касаційного провадження встановлено, що касаційна скарга не підписана?

39. У якому випадку адміністративний суд ухвалює рішення про залишення позовної заяви без руху?

40. У якому випадку адміністративний суд ухвалює рішення про повернення позовної заяви?

41. У якому випадку адміністративний суд ухвалює рішення про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі?

42. У якому випадку адміністративний суд ухвалює рішення про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі?

43. Хто є стягувачем у виконавчому документі про стягнення штрафу в дохід Державного бюджету України, накладеного адміністративним судом за невиконан-

ня процесуальних обов'язків?

44. Яке рішення має ухвалити адміністративний суд у разі примирення сторін у справі?

45. Яке рішення може постановити адміністративний суд за наслідками підготовчого засідання?

46. Що НЕ охоплюється змістом такого принципу адміністративного судочинства, як офіційне з'ясування всіх обставин у справі?

47. Якими є дії суду, якщо позивачем під час розгляду адміністративної справи в суді першої інстанції подана апеляційна скарга на ухвалу про відкладення розгляду справи?

48. На який строк апеляційний суд може продовжити розгляд справи за клопотанням відповідача про продовження строку розгляду для подання додаткових доказів?

49. Хто уповноважений ініціювати колегіальний розгляд справи у місцевому адміністративному суді у разі її особливої складності?

50. Як має діяти окружний адміністративний суд, якщо при розгляді справи встановлено, що Закон суперечить Конституції України?

51. Який суд уповноважений на вирішення відводу судді, заявленого позивачем, при розгляді справи місцевим загальним судом як адміністративним?

52. Яке рішення окружного адміністративного суду може бути предметом касаційного перегляду?

53. Які із наведених справ підсудні окружним адміністративним судам?

54. Які справи підсудні апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції?

55. Хто належить до учасників справи у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України?

56. У якому випадку суд НЕ приймає відмови позивача від адміністративного позову?

57. У якому випадку розгляд адміністративної справи розпочинається спочатку?

58. Якими є дії судді при надходженні заяви про поворот виконання судового рішення без сплати судового збору?

59. У чому полягає особливість дії принципу офіційного з'ясування обставин в адміністративному судочинстві?

60. Як має вчинити адміністративний суд, якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист якої подано позов, не підтримує позовні вимоги?

61. У який строк позивач, у разі неможливості самотійно надати докази, має право подати клопотання про витребування доказів судом?

62. За чиєї згоди може бути замінений відповідач в адміністративній справі?

63. За чиєї ініціативи треті особи, які НЕ заявляють самотійних вимог на предмет спору, можуть бути залучені до участі в адміністративній справі?

64. Який документ підтверджує повноваження представника, який бере участь в розгляді адміністративної справи на основі договору?

65. Який порядок вирішення судом клопотання позивача про долучення доказів по справі?

66. Які із наведених справ підсудні місцевим загальним судам як судам адміністративним?

67. Як суд має право сформулювати один з пунктів резолютивної частини рішення у справі щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень?

Тестові завдання для оцінювання знань, вмінь та навичок за результатом опрацювання змісту навчального посібника «Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ»

1. Яким є завдання адміністративного судочинства?

- а) захист прав та основоположних свобод людини від порушень з боку органів влади шляхом розгляду позовних заяв;
- б) захист інтересів держави у публічно-правових відносинах шляхом розгляду адміністративних справ;
- в) 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;
- г) нагляд за додержанням Конституції та законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування у публічно-правових відносинах.

2. Хто є суб'єктом владних повноважень в адміністративному процесі?

- а) лише орган державної виконавчої влади;
- б) лише посадова особа органу місцевого самоврядування;
- в) лише орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа;
- г) орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень

3. Якому адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Вищої ради правосуддя?

- а) Верховному Суду України;
- б) Вищому адміністративному суду України;
- в) Київському апеляційному адміністративному суду;
- г) Окружному адміністративному суду міста Києва.

4. Який суд розглядає адміністративну справу у випадку невизначеності КАСУ предметної підсудності такої справи?

- а) місцевий адміністративний суд за вибором позивача;
- б) окружний адміністративний суд або апеляційний адміністративний суд за вибором позивача;
- в) окружний адміністративний суд за місцем проживання позивача;
- г) місцевий загальний суд за місцезнаходженням відповідача.

5. З якою метою прокурор звертається до суду з адміністративним позовом?

- а) виключно з метою захисту інтересів органу державної виконавчої влади;
- б) виключно з метою представництва інтересів громадянина;
- в) прокурор не може бути учасником розгляду в адміністративному суді;
- г) з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністра-

тивному суді.

6. Які особи надають докази суду?

- а) лише позивач та відповідач;
- б) лише позивач;
- в) особи, які беруть участь у справі;
- г) учасники адміністративного процесу.

7. Який строк встановлено для звернення до суду у справах щодо проходження громадянами служби в органах прокуратури?

- а) один місяць;
- б) два місяці;
- в) шість місяців;
- г) один рік.

8. В якій формі подається адміністративний позов?

- а) у формі письмового клопотання;
- б) в усній або письмовій формі за вибором позивача;
- в) у формі письмової позовної заяви;
- г) у формі заповненого бланка клопотання, наданого судом.

9. Шляхом подання якого документа здійснюється апеляційне оскарження в адміністративному судочинстві?

- а) апеляція;
- б) заява про апеляційне оскарження;
- в) клопотання про апеляційне оскарження;
- г) апеляційна скарга.

10. До якого суду подається заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України?

- а) до Верховного Суду України безпосередньо;
- б) до Верховного Суду України через Вищий адміністративний суд України;
- в) до Вищого адміністративного суду України безпосередньо;
- г) до Вищого адміністративного суду України через місцевий адміністративний суд.

11. Хто має право подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами?

- а) особи, які брали участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки;
- б) лише особи, які брали участь у справі;
- в) лише позивач, відповідач, треті особи без самостійних вимог;
- г) лише особа, не на чю користь ухвалено судове рішення, про перегляд якого подається заява.

12. В яких випадках прокурор здійснює в адміністративному суді представництво інтересів громадянина?

- а) за умови особистого звернення громадянина до прокурора з проханням представляти його інтереси;
- б) за умови згоди органів, яким законом надано право захищати права, сво-

боди та інтереси громадян, на представлення прокурором інтересів громадянина;

в) у разі, якщо громадянин не спроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такого громадянина, не здійснюють або неналежним чином здійснюють його захист;

г) у випадку, якщо громадянин не спроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність.

13. В яких випадках прокурор здійснює в адміністративному суді представництво інтересів держави (оберіть найбільш повний та вичерпний варіант відповіді)?

а) прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу;

б) прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу;

в) прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо відповідним органом державної влади, органом місцевого самоврядування буде обґрунтовано, що участь прокурора є більш ефективним способом захисту інтересів держави;

г) прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі внесення клопотання про таке представництво відповідним органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

14. Яка особа має право змінити адміністративний позов, який подано прокурором в інтересах громадянина?

а) законний представник громадянина, в інтересах якого подано адміністративний позов;

б) прокурор, який подав позов в інтересах громадянина, або прокурор вищого рівня;

в) виключно прокурор, який подав позов в інтересах громадянина;

г) виключно громадянин, в інтересах якого подано адміністративний позов.

15. У чому полягає зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі?

а) суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає;

б) суд вирішує адміністративні справи відповідно до Конституції та законів

України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

в) суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини;

г) правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами.

16. До якого адміністративного суду може бути оскаржена бездіяльність керівника апарату районної державної адміністрації?

а) виключно до місцевого загального суду як адміністративного;

б) виключно до окружного адміністративного суду;

в) до відповідного апеляційного адміністративного суду;

г) до місцевого загального суду як адміністративного або до окружного адміністративного суду за вибором позивача.

17. Що вказується у резолютивній частині постанови суду у разі задоволення адміністративного позову щодо оскарження нормативно-правового акта?

а) визнати нормативно-правовий акт протиправним, нечинним та скасувати його;

б) визнати нормативно-правовий акт незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і визнати його нечинним;

в) визнати нормативно-правовий акт протиправним та скасувати його;

г) визнати нормативно-правовий акт незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і скасувати його.

18. В чому полягає принцип диспозитивності адміністративного судочинства?

а) суд розглядає адміністративні справи виключно за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу та інших законів, і не може виходити за межі позовних вимог;

б) суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту інтересів держави;

в) 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 фізичних та юридичних осіб;

г) суд розглядає адміністративні справи тільки 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.

19. Які постанови адміністративного суду виконуються негайно (оберіть із числа наведених нижче)?

а) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства;

б) про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

- в) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- г) про стягнення коштів за податковим боргом.

20. Які постанови адміністративного суду можуть бути звернуті до негайного виконання за заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи суду?

- а) про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- б) про поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- в) у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності членів виборчих комісій;
- г) у справах про оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання виплат та пільг дітям війни.

21. В яких адміністративних справах не здійснюється скорочене провадження?

- а) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;
- б) стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;
- в) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;
- г) оскарження рішень органів місцевого самоврядування щодо примусового виселення особи.

22. Протягом якого строку відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України подається апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції, яка прийнята у письмовому провадженні?

- а) протягом місяця з дня отримання копії постанови;
- б) протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання копії постанови;
- в) протягом двадцяти днів з дня отримання копії постанови;
- г) протягом десяти днів з дня отримання копії постанови.

23. До апеляційної скарги, що подається в порядку адміністративного судочинства, обов'язково додаються:

- а) докази надсилання копії скарги особам, які беруть участь у справі;
- б) копії скарги та доданих до неї письмових матеріалів відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі;
- в) судово практика Вищого адміністративного суду України у даній категорії спорів;
- г) докази вжиття заходів досудового врегулювання спору.

24. До заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві не належать:

- а) видалення із залу судового засідання;
- б) тимчасове вилучення доказів для дослідження судом;
- в) привід;
- г) затримання особи.

25. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України негайно не виконуються постанови про:

- а) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- б) уточнення списку виборців;
- в) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання;
- г) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

26. Виконавчий лист за судовим рішенням в адміністративній справі, яке набрало законної сили, видається за заявою:

- а) відповідача;
- б) осіб, на користь яких воно ухвалено, чи прокурора, який здійснював у цій справі представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- в) будь-яких осіб, які брали участь у розгляді справи;
- г) третіх осіб.

27. Суд має право зобов'язати звітувати про виконання судового рішення в адміністративній справі:

- а) прокурора, який здійснював представництво інтересів громадянина або держави в суді;
- б) осіб, на користь яких воно ухвалено;
- в) суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення;
- г) державного виконавця.

28. До видів заходів процесуального примусу відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України не належить:

- а) попередження;
- б) видалення із залу судового засідання;
- в) накладення штрафу;
- г) привід.

29. Касаційний розгляд справи у судовому засідання здійснюється:

- а) суддею одноособово;
- б) колегією суддів у складі не менше двох суддів;
- в) колегією суддів у складі не менше трьох суддів;
- г) колегією суддів у складі не менше п'яти суддів.

30. Не є підставою для перегляду судового рішення Верховним судом України в адміністративних справах:

- а) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;
- б) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом;
- в) невідповідність судового рішення суду касаційної інстанції викладеному у постанові Верховного Суду України висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права;
- г) неповне з'ясування судом касаційної інстанції обставин, що мають значення для справи.

Навчальне видання

Миرونюк Роман Вікторович

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ
ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

Навчальний посібник

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуда*
Редактор *Л.В. Омельченко*

Підп. до друку 24.09.2019 р. Формат 60x84/16. Гарнітура – Times. Друк. RISO.
Ум.-друк. арк. 21,50. Обл.-вид. арк. 22,00. Тираж 50 прим. Замовлення № 4/19-нп.

Надруковано у Дніпропетровському ДУВС
49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, т. (056) 370-96-59
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6054 від 28.02.2018