

# АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

**Навчальний посібник**

За загальною редакцією  
кандидата юридичних наук, доцента  
*Н. Б. Писаренко*

Харків  
«Право»  
2016

УДК 347.998.85(075)  
ББК 67.9(4УКР)301я73  
А31

Рецензенти:

*В. М. Бевзенко* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

*Д. М. Лук'янець* – доктор юридичних наук, професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

*О. І. Миколенко* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

Колектив авторів:

*І. М. Балакарева* – теми 2; 6 (спільно з *І. В. Бойко* та *О. О. Марченко*); 11; *І. В. Бойко* – теми 4, 5; 6 (спільно з *І. М. Балакаревою* та *О. О. Марченко*); 12, 16; *Я. С. Зелінська* – теми 7, 8, 9; *О. О. Марченко* – теми 6 (спільно з *І. М. Балакаревою* та *І. В. Бойко*); 13, 14, 15; *Н. Б. Писаренко* – теми 1 (спільно з *В. А. Сьоміною*); 3; *Я. С. Рябченко* – тема 10; *В. А. Сьоміна* – тема 1 (спільно з *Н. Б. Писаренко*)

**Адміністративне судочинство** : навч. посіб. / *І. М. Балакарева, А31 І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.* ; за заг. ред. *Н. Б. Писаренко*. – Х. : Право, 2016. – 312 с.

ISBN 978-966-937-034-1

У посібнику представлено у систематизованому вигляді матеріал, що пропонується студентам для опанування дисципліни «Адміністративне судочинство». Зміст посібника відповідає структурі програми, за якою зазначена дисципліна викладається у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого. Весь теоретичний та нормативний матеріал, що включено до посібника, проілюстровано за допомогою судових актів.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, науковців, практикуючих юристів.

УДК 347.998.85(075)  
ББК 67.9(4УКР)301я73

ISBN 978-966-937-034-1

© Балакарева І. М., Бойко І. В.,  
Зелінська Я. С. та ін., 2016  
© Видавництво «Право», 2016

# ЗМІСТ

Передмова .....	4
-----------------	---

## РОЗДІЛ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Тема 1. Адміністративне судочинство як форма відправлення правосуддя.....	6
Тема 2. Законодавство про адміністративне судочинство.....	14
Тема 3. Принципи адміністративного судочинства .....	28
Тема 4. Юрисдикція адміністративного суду .....	46
Тема 5. Підсудність справ адміністративної юрисдикції .....	70
Тема 6. Суб'єкти адміністративного судочинства.....	90
Тема 7. Доказування в адміністративному судочинстві .....	115
Тема 8. Строки в адміністративному судочинстві .....	125
Тема 9. Судові витрати .....	133
Тема 10. Заходи процесуального примусу .....	139

## РОЗДІЛ II ПРОВАДЖЕННЯ З РОЗГЛЯДУ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Тема 11. Провадження в суді першої інстанції .....	147
Тема 12. Особливості провадження в окремих категоріях справ .....	194
Тема 13. Апеляційне провадження.....	244
Тема 14. Касаційне провадження.....	260
Тема 15. Перегляд рішень адміністративного суду Верховним Судом України .....	278
Тема 16. Провадження за нововиявленими обставинами .....	305

---

---

## ПЕРЕДМОВА

Пропонований навчальний посібник з адміністративного судочинства відзначається оригінальністю. За своєю структурою, змістовним наповненням, стилем викладення матеріалу він суттєво відрізняється від подібних видань. Це дає авторам надію на те, що посібник зацікавить не тільки студентів, а й викладачів, практикуючих юристів, науковців.

Посібник підготовлений колективом авторів. Всім особам, залученим до його написання, присвоєно науковий ступінь кандидата юридичних наук; всі автори спрямовують свої наукові пошуки на дослідження проблем, що виникають у процесі здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства; всі вони викладали навчальну дисципліну «Адміністративне судочинство» студентам-магістрам Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Посібник зазнав загальної редакції. Однак під час такої редакції збережено ті ідеї, що згенеровано авторами кожної з частин його тексту.

Серед очевидних переваг посібника відзначимо такі.

Структура посібника відповідає навчальній програмі з дисципліни «Адміністративне судочинство», що затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Отже, весь матеріал, розміщений у посібнику, вже пропонувався студентам під час лекцій та практичних занять; у посібнику його викладено з урахуванням того, наскільки добре він сприймався аудиторією.

Навчальна дисципліна «Адміністративне судочинство» є обов'язковою для студентів-магістрів, які на 3-му курсі бакалаврату впродовж повного навчального року вивчали дисципліну «Цивільний процес». Деякі з інститутів, що є складовими цивільного процесу, подібні до інститутів адміністративного судочинства. Автори посібника доклали максимум зусиль, щоб у його тексті акцентувати увагу на тих ознаках адміністративного судочинства, які є специфічними, притаманними лише цій формі відправлення правосуддя; які, врешті-решт, підкреслюють значущість адміністративного судочинства для здійснення повноцінного захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб від зловживань із боку суб'єктів владних повноважень.

Весь теоретичний та нормативний матеріал, що включено до посібника, проілюстровано за допомогою судових актів. Відзначимо, що йдеться не тільки про численні акти національних судів. Автори посібника посилаються на рішення Європейського суду з прав людини, які за законом є джерелами права і в текстах яких найяскравіше відображено європейські стандарти відправлення правосуддя, у тому числі у спорах, що виникають між приватними особами і владарюючими суб'єктами.

Автори висловлюють вдячність за увагу до нашої роботи рецензентам: доктору юридичних наук, професору *Володимиру Михайловичу Бевзенку*, доктору юридичних наук, професору *Дмитру Миколайовичу Лук'янцю* та доктору юридичних наук, професору *Олександру Івановичу Миколенку*.

Ми щиро вдячні своєму вчителю й наставнику — доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України *Юрію Прокоповичу Битяку* за підтримку й цінні поради, висловлені під час підготовки посібника та враховані під час його видання.

Будемо вдячні також нашим читачам за зауваження, до яких обов'язково прислухаємося при підготовці посібника до перевидання.

Кандидат юридичних наук,  
доцент  
*Н. Б. Писаренко*

# РОЗДІЛ І

## ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

### АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

#### Тема 1

#### АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ФОРМА ВІДПРАВЛЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

Утворення в Україні загальних, господарських та адміністративних судів зумовлено закріпленням в Основному Законі такого принципу побудови судової системи, як *спеціалізація*. На розвиток конституційних положень Законом України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» задекларовано, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розв'язанні справ цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних, а також справ про адміністративні правопорушення<sup>1</sup>. Розгляд справ, віднесених до кожної із зазначених категорій, передбачає діяльність судів, яка провадиться за неоднаковими процесуальними правилами, сформульованими з урахуванням характеру вирішуваних правових конфліктів. Така судова діяльність вважається формою відправлення правосуддя і називається *судочинством*.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС) діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС, є *адміністративним судочинством*<sup>2</sup>. З огляду на наведену дефініцію можемо виокремити ознаки даного виду судочинства, за якими встановити, чим воно відрізняється від інших видів судочинства, й розв'язати питання щодо доцільності запровадження спеціальних правил розгляду судами адміністративних справ.

<sup>1</sup> Про судоустрій і статус суддів [Текст] : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1990.

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : прийн. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

**Адміністративне судочинство є діяльністю адміністративних судів.** Виходячи із запропонованого в КАС визначення адміністративне судочинство пов'язується з діяльністю *адміністративних судів*.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» систему спеціалізованих судів формують суди місцеві, апеляційні та вищий спеціалізований суд. Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні. Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є суди апеляційні адміністративні, які утворюються в апеляційних округах. Вищий адміністративний суд України, очолюючи систему спеціалізованих адміністративних судів, діє як суд касаційної інстанції.

Нині місцеві й апеляційні адміністративні суди сформовано відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р.<sup>1</sup> Вищий адміністративний суд України створений згідно з Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р.<sup>2</sup>

Аналіз норм КАС дозволяє констатувати, що у порядку адміністративного судочинства правові спори вирішуються не тільки судами адміністративними.

*Так, ч. 1 ст. 18 КАС передбачено, що місцевим загальним судам як адміністративним підсудні: а) юридичні суперечки за участю органів місцевого самоврядування (їх представників), б) спори про законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади у справах про адміністративну відповідальність, в) конфлікти фізичних осіб з владарюючими суб'єктами з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання різних виплат за рахунок бюджетних коштів, г) спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби щодо виконання рішень місцевих загальних*

---

<sup>1</sup> Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 листоп. 2004 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>.

<sup>2</sup> Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України [Текст] : Указ Президента України від 1 жовт. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – №45. – Ст. 2067.

*судів, постановлених останніми як судами адміністративними, а також д) справи щодо примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.*

Отже, адміністративне судочинство (на відміну від інших видів судочинства) охоплює діяльність не тільки спеціалізованих адміністративних судів. По першій інстанції певні види правових конфліктів за правилами КАС вирішують суди місцеві загальні. Очевидно, що віднесення до їх підсудності згаданих вище справ зумовлено створенням умов, за яких особа зможе звернутися за захистом прав, свобод чи інтересів до суду, який за розташуванням максимально наближений до сторін спору.

За статтями 17 і 38 Закону «Про судоустрій і статус суддів» *Верховний Суд України* є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, покликаним забезпечувати однакове оперування судами касаційної інстанції нормами матеріального та процесуального права. У статтях 235–244<sup>2</sup> КАС окреслено порядок перегляду Верховним Судом України (далі — ВСУ) судових рішень в адміністративних справах. Дані правила збігаються з тими, що зафіксовані в інших процесуальних законах. Приміром, статті 353–360<sup>7</sup> Цивільного процесуального кодексу України, якими визначається процедура перегляду ВСУ судових рішень по цивільних справах, за назвами й змістом ідентичні відповідним статтям КАС за винятком лише положень, де наведено назви вищих спеціалізованих судів.

Підсумовуючи відзначимо, що адміністративне судочинство передбачає діяльність не тільки судів спеціалізованих адміністративних, а й інших, які згідно з КАС уповноважені вирішувати *адміністративні справи* або *справи адміністративної юрисдикції*.

**Адміністративне судочинство є діяльністю щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.** Для визначення юрисдикції адміністративних судів в КАС пропонується вживати категорію «*справа адміністративної юрисдикції*», дефініцію якої наведено у п. 1 ч. 1 ст. 3 даного кодифікованого акта. Під такою справою законодавець розуміє переданий на вирішення адміністративного суду



публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень, а саме: орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, здійснюючий владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Із лінгвістичної точки зору наведене визначення є дещо невдалим, бо законодавець пропонує розглядати терміни «справа» і «спір» як синоніми, хоча цілком очевидно, що вони мають різне значення. Утім слід визнати, що навіть у такому вигляді дана дефініція включає ознаки справ, що належить вирішувати за правилами КАС.

Зауважимо, що подібні узагальнені категорії в інших процесуальних законах не вживаються. Так, для окреслення юрисдикції судів щодо вирішення цивільних або господарських справ у відповідних кодексах зафіксовано невичерпні переліки спорів, які розглядаються за їх правилами.

Цілком імовірно, що законодавець передбачав можливість виникнення проблеми розмежування судових юрисдикцій, а тому намагався в КАС надати якнайбільше інформації щодо конфліктів, які потребують розгляду у порядку адміністративного судочинства.

Як свідчить практика, викладення в КАС нормативного матеріалу у такий спосіб не дозволило оминати проблему розмежування юрисдикцій судів. Усупереч очікуванням використання у наведеній дефініції нових, недостатньо розроблених конструкцій, таких як «публічно-правовий спір» і «владні управлінські функції», навіть призвело до її загострення.

З огляду на вищевикладене пропонуємо виокремити низку ознак, притаманних спору, який має розв'язуватись в порядку адміністративного судочинства, а саме:

1. Розглядуваний спір щільно пов'язаний із державним управлінням, бо виникає, як правило, у зв'язку з управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, що представляють державу. Разом із тим, учиняти дії, спрямовані на впорядкування суспільних відносин, можуть не тільки державні органи чи їх представники. Законодавство уповноважує органи місцевого самоврядування й інші недержавні формування на такі дії. Отже, діяльність будь-якого суб'єкта, якому законом надано право здійснювати у публічних інтересах

управлінські функції, може призвести до виникнення спору, вирішення якого потребує застосування норм КАС.

2. Даний спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів словосполучення «публічно-правові спори» як загального для юридичних конфліктів, що виникли з відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових спорів тих, які мають розв'язуватися за правилами КАС, є те, що у відносинах, з яких вони виникають, суб'єкти владних повноважень виконують, як правило, управлінські функції.

3. У більшості випадків обов'язковою стороною такого спору є владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління. За законом він вправі управляти, тобто справляти керуючий вплив на поведінку чи свідомість фізичних і юридичних осіб з тим, щоб перебіг відносин за їх участю відбувався відповідно до загальнообов'язкових правил. Такий вплив може відбуватися шляхом (а) прийняття правових актів управління й (б) учинення інших дій, що тягнуть за собою юридичні наслідки і спрямовані на створення умов для дотримання або на перевірку додержання приписів подібних актів. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що його рішення стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватись.

4. Спір, віднесений до адміністративної юрисдикції, виникає, як правило, з відносин між «нерівними» учасниками. У процесі його вирішення останні мають бути зрівняні в можливостях щодо доведення своєї правоти. Означене досягається шляхом запровадження *спеціальних правил* розв'язання розглядуваних конфліктів.

Отже, адміністративне судочинство є діяльністю, спрямованою на вирішення спорів між учасниками відносин, одному з яких надано право організуюче й регулююче впливати на поведінку (діяльність) другого. Суду, який діє за правилами КАС, належить захистити права, свободи, інтереси останнього від імовірних зловживань з боку представника влади. Для виконання поставленого завдання суд вправі самостійно визначати, які обставини у справі необхідно з'ясувати, якими доказами їх можна підтвердити чи спростувати, за-

пропонувати сторонам надати ці докази або з власної ініціативи вистребувати їх.

Судочинство і цивільне, і господарське (як і адміністративне) має за мету захист прав, свобод та інтересів особи. Однак суд, який вирішує справу за правилами цивільного процесуального або господарського процесуального законів, оцінює позиції рівних суб'єктів права, які за взаємною згодою і на умовах, що ними обговорювались, набули певних прав та обов'язків. Неналежне виконання однією зі сторін досягнутих домовленостей призвело до виникнення юридичної суперечки. Суд, який її розв'язує, обмежений доводами сторін і уповноважений лише зважити їх з тим, щоб своїм рішенням засвідчити переконливість позиції одного з учасників спору.

На підставі викладеного можемо констатувати, що на відміну від суду, що вирішує цивільну чи господарську справу, адміністративний суд має відігравати активну роль у процесі, щоб врівноважити нерівні можливості особи й суб'єкта владних повноважень, які виступають сторонами розглядуваного правового конфлікту.

**Адміністративне судочинство є діяльністю, що врегульована Кодексом адміністративного судочинства України.** Статтею 5 КАС зафіксовано, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, й КАС.

Включення Основного Закону і міжнародних документів до переліку актів, якими врегульовано діяльність адміністративних судів, вбачається логічним, зважаючи на те, яке місце вони посідають в системі нормативно-правових актів України. Статтею 8 Конституції України задекларовано, що вона має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. У ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» відзначено, що у разі невідповідності норм закону положенням міжнародного договору застосовуються правила останнього<sup>1</sup>. Таким чином, згадані документи за юридичною силою мають перевагу над КАС, а тому вважається за необхідне враховувати їх приписи при окресленні правил адміністративного судочинства.

---

<sup>1</sup> Про міжнародні договори України [Текст] : Закон України від 29 черв. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

Однак не тільки остання обставина засвідчує значущість цих актів для регламентації діяльності адміністративних судів. До конституційних положень звертаються судді у разі виявлення прогалин в регулюванні. Щодо міжнародних документів, то їх приписи часто стають у пригоді, коли виникає потреба з'ясувати сутність нових правових категорій, які раніше не застосовувались у національному законодавстві. Приміром, для визначення тривалості розгляду адміністративними судами справ законодавець пропонує вживати поняття «розумний строк», яке нині широко використовується в міжнародних актах. У п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. задекларовано, що кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом<sup>1</sup>. Ця Конвенція не містить інформації щодо тлумачення даного поняття. Аналіз практики Європейського суду з прав людини, яка має сприйматися національними судами як джерело права, дозволяє зробити висновок, що критерій «розумний строк» є суб'єктивним і може зумовлюватися складністю справи, поведінкою заявника й відповідних органів влади, а також залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом.

*Так, Європейський суд з прав людини, зважаючи на наведені вище обставини, у рішенні в справі «Онопко проти України» констатував порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у зв'язку із незабезпеченням національними судами розгляду справи заявниці у розумний строк. Онопко 26 лютого 2002 р. звернулася до Октябрського районного суду м. Полтави із позовом до Полтавського міськви-*

---

<sup>1</sup> 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 [Текст]: Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263; офіційний переклад тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. див.: Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.

*конкому про позачергове забезпечення житлом. Після перегляду рішення суду першої інстанції апеляційним судом Вищої адміністративний суд України 2 лютого 2011 р. ухвалив остаточне рішення у справі. Отже, тривалість провадження в справі Онопко у судах 3-х інстанцій становила близько дев'яти років<sup>1</sup>.*

Перелік актів, закріплений у ст. 5 КАС, вважається вичерпним, хоча в самому КАС наведено випадки, коли питання адміністративного судочинства можуть розв'язуватися відповідно до норм інших законів. Наприклад, у ч. 1 ст. 99 КАС зафіксовано, що адміністративний позов може бути подано в межах строку, встановленого іншим законом. Отже, законодавець допускає, що в окремих випадках при вирішенні питання про строк звернення до суду перевагу матиме не норма КАС, а положення закону, яким, імовірно, враховано особливості певного правового конфлікту.

*Приміром, згідно зі ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом 10-ти днів з дня її винесення<sup>2</sup>. Як бачимо, цим Кодексом визначено відмінний від загального строк для звернення до адміністративного суду. Очевидно, його застосування дозволено правилами ст. 99 КАС.*

Значущість КАС у регламентації відносин, пов'язаних зі здійсненням адміністративного судочинства, підкреслюється й судовою практикою.

*Для прикладу: у постанові від 7 жовтня 2008 р. ВСУ дійшов висновку, що положення КАС завжди матимуть перевагу над нормами непроцесуальних законів незалежно від того, коли*

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Онопко проти України» від 22 лют. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/34549>.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]: введений в дію Постановою Верхов. Ради Укр. РСР від 7 груд. 1984 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

*останні набули чинності. Суд констатував, що в ч. 1 ст. 60 Закону України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції» закріплено право заявника, відповідача і третьої особи оскаржувати рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду. Але даний Закон не є процесуальним і після прийняття КАС не може визначати юрисдикцію судів щодо вирішення публічно-правових спорів. Через це суд підкреслив, що саме адміністративним судам підвідомчі всі спори щодо рішень, дій або бездіяльності Антимонопольного комітету України та його органів як суб'єктів владних повноважень<sup>1</sup>.*

На підсумок відзначимо, що КАС майже вичерпано регулює відносини, зумовлені здійсненням адміністративного судочинства. Іншими законами можуть розв'язуватися питання адміністративного судочинства лише за умови, якщо в КАС міститься пряма вказівка на необхідність звернення до їх положень.

Наведене вище дозволяє характеризувати адміністративне судочинство як діяльність, яка провадиться уповноваженими судами за специфічними правилами, об'єднаними у КАС. Запровадження останніх виглядає цілком обґрунтованим. Адже судова діяльність щодо вирішення спорів з владою за умов існування таких правил набуває всіх ознак правосуддя.

## Тема 2

---

### **ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

Статтею 5 КАС встановлено, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до:

- 1) Конституції України;

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 7 жовт. 2008 р. №2397400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2397400>.

2) міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

3) Кодексу адміністративного судочинства України.

1. Конституцією України визначено місце органів судової влади у системі органів державної влади, вимоги до порядку та умов їх функціонування. В Основному Законі зафіксовано: принципи побудови системи судів загальної юрисдикції; місце і роль Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів; засади здійснення правосуддя; гарантії незалежності і недоторканності суддів; вимоги до кандидатів на посаду судді, порядок призначення та обрання на посаду судді і звільнення з цієї посади тощо.

*Зокрема, у ст. 8 Основного Закону України закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.*

*Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.*

*Відповідно до ч. 1 ст. 55 кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.*

*Частина 1 ст. 59. Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.*

*Частина 1 ст. 124. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.*

*Частина 2 ст. 124. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.*

*Частина 3 ст. 124. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.*

*Частина 5 ст. 124. Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.*

*Стаття 125. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.*

*Частина 1 ст. 126. Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України.*

*Стаття 129. Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.*

*Основними засадами судочинства є:*

- 1) законність;*
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;*
- 3) забезпечення доведеності вини;*
- 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;*
- 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;*
- 6) забезпечення обвинуваченому права на захист;*
- 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;*
- 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;*
- 9) обов'язковість рішень суду.*

*Законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій.*

*За неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності.*

Особливого значення в адміністративному судочинстві набувають рішення Конституційного Суду України, в яких надано тлу-



мачення конституційним приписам або з'ясовано, чи відповідають Конституції закони та інші правові акти парламенту, акти уряду, Президента України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Згідно зі статтями 150 і 152 Основного Закону рішення Конституційного Суду є обов'язковими для виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені; закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

Саме Конституційний Суд України у своєму рішенні від 2 листопада 2004 р. вперше сформував офіційну позицію відносно сутності верховенства права — визначальної ідеї, на якій має ґрунтуватися вся правосудна діяльність.

*У згаданому рішенні Суд констатував, що верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, як-то норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відбиття в Основному Законі України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу й рівність особи. Справедливість як одна з основних засад права є вирішальною у тлумаченні його як регулятора суспільних відносин<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листоп. 2004 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – №45. – Ст. 2975.

У рішенні від 8 квітня 2015 р. Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність положень ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС, за якими постанови місцевих загальних судів як судів адміністративних у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності визнавались остаточними і оскарженню не підлягали.

*Свою позицію в цьому рішенні Суд обґрунтував так: «... обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення. В інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи повинні мати право на інстанційне оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів. Законодавець, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції рішень місцевих загальних судів як адміністративних судів у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, що за ступенем суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами»<sup>1</sup>.*

Низку рішень Конституційного Суду України присвячено вирішенню проблеми визначення суду, що уповноважений розглядати юридичний конфлікт певного виду. Адміністративні суди неодмінно мають звертатися до цих рішень при розв'язанні питання про належність правових спорів до їх юрисдикції.

*Так, йдеться про:*

*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлу-*

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квіт. 2015 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.

*мачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р.<sup>1</sup>;*

*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) від 19 жовтня 2009 р.<sup>2</sup>;*

*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту першого частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р.<sup>3</sup>;*

*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 11 березня 2011 р.<sup>4</sup>;*

*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171<sup>1</sup>, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої*

---

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

<sup>2</sup> Офіц. вісн. України. – 2009. – № 82. – Ст. 2793.

<sup>3</sup> Офіц. вісн. України. – 2010. – № 31. – Ст. 1069.

<sup>4</sup> Офіц. вісн. України. – 2011. – № 23. – Ст. 965.

*статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171<sup>1</sup>, частин другої, шостої статті 183<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 р.<sup>1</sup>*

2. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Згідно із Законом України «Про міжнародні договори України» міжнародний договір України — це договір, укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Статтею 19 зазначеного Закону так визначено порядок дії міжнародних договорів на території України: а) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства і застосовуються як і норми національного законодавства; б) якщо міжнародним договором встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

До міжнародних документів, які регламентують відносини, що виникають у зв'язку із відправленням правосуддя у формі адміністративного судочинства, можна віднести: Загальну декларацію прав людини 1948 р.<sup>2</sup>; Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Міжнародний пакт про економічні, соці-

---

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2012. – № 70. – Ст. 2840.

<sup>2</sup> Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : прийн. та проголошена в резолюції 217 А (III) Ген. Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

альні і культурні права 1966 р.<sup>1</sup>; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.<sup>2</sup>; Європейську соціальну хартію 1996 р.<sup>3</sup> та ін.

Провідну роль серед вищезазначених документів відіграє *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.* Вона є універсальним документом, в якому акумульовано весь раніше здобутий досвід європейських країн у справі захисту прав і свобод людини. Про це свідчить і той факт, що багато положень Загальної декларації прав людини знайшли відтворення у її статтях.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі — Конвенція) складається з трьох розділів та 14 протоколів, якими доповнено її текст або внесені у нього зміни. Усі права і свободи, закріплені Конвенцією, поділяються на процесуальні та матеріальні. До процесуальних прав можна віднести, приміром, право на справедливий суд (ст. 6) або процедурні гарантії у разі вислання іноземців (ст. 1 протоколу № 7). Більшість із проголошених прав відносять до матеріальних, оскільки їх реалізація не пов'язана із судовою процедурою (наприклад, право на життя (ст. 2), право на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 8) та ін.).

Положення ст. 6 «*Право на справедливий суд*» — одні з найважливіших у Конвенції. Про це свідчить підхід Європейського суду з прав людини до їх тлумачення. Загальновідомо, що розгляд справ за цією статтею згенерував такий обсяг прецедентного права, як за жодною іншою зі статей Конвенції. І це не дивно, зважаючи на зміст і значення прав, які вона гарантує.

*Так, п. 1 ст. 6 Конвенції встановлено, 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 ци-*

---

<sup>1</sup> Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042).

<sup>2</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

<sup>3</sup> Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) [Електронний ресурс]: прийн. на засіданні Ради Європи 3 трав. 1996 р. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062).

*вільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або — тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, — коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.*

Важливе значення для тлумачення, а відтак і застосування Конвенції має практика Європейського суду з прав людини. Відповідно до статей 17 та 18 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Для цілей посилання на текст Конвенції суди використовують офіційний переклад Конвенції українською мовою; для посилання на рішення та ухвали Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) — переклади текстів його рішень, надруковані у юридичному виданні, визначеному Міністерством юстиції України. Якщо відсутній переклад рішень та ухвал ЄСПЛ, суд користується оригінальним текстом. При мовних розбіжностях між перекладом та оригінальним текстом перевага надається оригінальному тексту. У разі виявлення мовної розбіжності між оригінальними текстами та/або в разі потреби мовного тлумачення оригінального тексту використовується відповідна практика ЄСПЛ<sup>1</sup>.

Зауважимо, що звернення до рішень ЄСПЛ допомагає зрозуміти сутність та зміст принципів відправлення правосуддя, що визначені у ст. 129 Конституції України.

*Наприклад, у п. 33 рішення ЄСПЛ у справі «Домбо Бехеєр проти Нідерландів» відзначено, що «...принцип рівності сто-*

---

<sup>1</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Текст] : Закон України від 23 лют. 2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

*рін у процесі* — у розумінні “справедливого балансу” між сторонами — вимагає, щоб кожній стороні надавалася розумна можливість представити справу в таких умовах, які не ставлять цю сторону у суттєво невідгідне становище відносно другої сторони»<sup>1</sup>.

*Принцип змагальності процесу*, за позицією ЄСПЛ, що викладена у рішенні в справі «Руїз-Матеос проти Іспанії», означає, що кожній стороні повинна бути надана можливість ознайомитися з усіма доказами та зауваженнями, наданими іншою стороною, і відповісти на них<sup>2</sup>.

Закріплені у Конвенції загальні стандарти судового процесу конкретизовано у документах Комітету міністрів Ради Європи. Останні носять рекомендаційний характер, але, без сумніву, є орієнтиром для законодавця, у тому числі з питань встановлення правил, якими регламентовано адміністративне судочинство.

*Зокрема, йдеться про:*

*Рекомендацію № R (93) 1 про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення*<sup>3</sup>;

*Рекомендацію № R (2000) 2 щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини*<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду по правах людини по справі «Домбо Бехеер проти Нідерландів» от 27 окт. 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur.court.eu/Uploads/ECHR\\_Dombo\\_Becheer\\_B\\_V\\_v\\_the\\_Netherlands\\_27\\_10\\_1993.pdf](http://eur.court.eu/Uploads/ECHR_Dombo_Becheer_B_V_v_the_Netherlands_27_10_1993.pdf).

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду по правах людини по справі «Руїз-Матеос проти Іспанії» от 23 июня 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur.court.eu/Uploads/ECHR\\_Ruiz\\_Mateos\\_v\\_Spain\\_23\\_06\\_1993.pdf](http://eur.court.eu/Uploads/ECHR_Ruiz_Mateos_v_Spain_23_06_1993.pdf).

<sup>3</sup> Рекомендація № R (93) 1 про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 8 січ. 1993 р. на 484 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20\(93\)%201.doc](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(93)%201.doc).

<sup>4</sup> Рекомендація № R (2000) 2 щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 19 січ. 2000 р. на 694 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: <http://scourt.gov>.

*Рекомендацію Rec (2001) 2 щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб<sup>1</sup>;*

*Рекомендацію Rec (2001) 3 щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій<sup>2</sup>;*

*Рекомендацію Rec (2004) 5 щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини<sup>3</sup>;*

*Рекомендацію Rec (2004) 6 щодо вдосконалення національних засобів правового захисту<sup>4</sup>;*

*Рекомендацію № R (81) 7 щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя<sup>5</sup>;*

---

ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(2000)%202.doc.

<sup>1</sup> Рекомендація Rec (2001) 2 щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом Міністрів РЄ 28 лют. 2001 р. на 743 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2001\)%202.pdf](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2001)%202.pdf).

<sup>2</sup> Рекомендація Rec (2001) 3 щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 28 лют. 2001 р. на 743 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2001\)%203.pdf](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2001)%203.pdf).

<sup>3</sup> Рекомендація Rec (2004) 5 щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 12 трав. 2004 р. на 114 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2004\)%205.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2004)%205.doc).

<sup>4</sup> Рекомендація Rec (2004) 6 щодо вдосконалення національних засобів правового захисту [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 12 трав. 2004 р. на 114 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2004\)%206.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2004)%206.doc).

<sup>5</sup> Рекомендація № R (81) 7 щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 14 трав. 1981 р. на 68 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20\(81\)%207.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(81)%207.doc).



*Рекомендацію Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами — приватними особами<sup>1</sup>;*

*Рекомендацію № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах<sup>2</sup>;*

*Рекомендацію Rec (2003) 16 щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права<sup>3</sup>;*

*Рекомендацію CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки<sup>4</sup>.*

3. Кодекс адміністративного судочинства України вважають одним із найпрогресивніших нормативних актів незалежної України, а аналіз його положень дозволяє дійти висновку, що наша держава рухається у напрямку визнання пріоритетності прав і свобод людини порівняно зі своїми власними правами.

КАС складається із восьми розділів, які містять 18 глав, а останні — 280 статей.

Розділ I присвячено загальним питанням здійснення адміністративного судочинства, а саме: визначенню завдання судочинства та

---

<sup>1</sup> Рекомендація Rec (2001) 9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 5 верес. 2001 р. на 762 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2001\)%209.pdf](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2001)%209.pdf).

<sup>2</sup> Рекомендація № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 16 верес. 1986 р. на 399 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20\(86\)%2012.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(86)%2012.doc).

<sup>3</sup> Рекомендація Rec (2003) 16 щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права [Електронний ресурс] : прийн. 9 верес. 2003 р. Комітетом міністрів РЄ на 851 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2003\)%2016.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2003)%2016.doc).

<sup>4</sup> Рекомендація CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 17 листоп. 2010 р. на 1098 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20CM%20Rec%20\(2010\)12.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20CM%20Rec%20(2010)12.doc).

окресленню його принципів. У цьому розділі законодавець зосереджується на значенні термінів, яких вжито в тексті КАС.

У розд. II закріплено нормативні положення, якими визначено: юрисдикцію адміністративних судів; правила предметної, територіальної та інстанційної підсудності адміністративних справ; питання складу суду; статус учасників процесу; строки звернення до суду та ін.

Розділ III регламентує провадження в суді першої інстанції, а саме: порядок звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в справі; підготовче провадження; процедуру судового розгляду справи. В цьому розділі встановлено види судових рішень, окреслено вимоги до них, а також описано особливості провадження в окремих категоріях справ.

Розділом IV урегульовано процедури перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, Верховним Судом України та за нововиявленими обставинами.

Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, та заходи процесуального примусу, що застосовуються судом до осіб, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративно-судочинства, закріплено у розділах V та VI КАС.

Нормативні положення щодо порядку відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі розміщено у розд. VII.

Останній розд. VIII об'єднує прикінцеві та перехідні положення.

Під час розгляду справ адміністративної юрисдикції суди звертаються до *актів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України*. Серед таких актів можна виокремити (а) *постанови пленумів* обох судів, а також (б) *висновки Верховного Суду України щодо застосування норми права*.

Постанови пленумів і Верховного Суду, і Вищого адміністративного суду не є актами нормативними. Однак доцільність врахування правових позицій, об'єднаних в їх текстах, є очевидною; вони є результатом узагальнення судової практики, отже, їх застосування сприяє її (практики) єдності.

*Йдеться, насамперед, про:*

*постанову Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р.<sup>1</sup>;*

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 6 березня 2008 р.<sup>2</sup>;*

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» від 25 червня 2009 р.<sup>3</sup>;*

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» від 13 грудня 2010 р.<sup>4</sup>;*

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 р.<sup>5</sup>;*

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації”» від 30 вересня 2013 р.<sup>6</sup>;*

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 р.<sup>7</sup>;*

---

<sup>1</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.

<sup>2</sup> Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2008. – № 2. – С. 117.

<sup>3</sup> Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2009. – № 3. – С. 106.

<sup>4</sup> Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2011. – № 1. – С. 118.

<sup>5</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

<sup>6</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v0011760-13>

<sup>7</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v0007760-13>.

*постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» від 1 листопада 2013 р.<sup>1</sup>*

Висновкам ВСУ щодо застосування норми права притаманна ознака «обов'язковості».

*Так, ч. 1 ст. 244<sup>2</sup> КАС передбачено, що висновок ВСУ щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Іншими судами загальної юрисдикції висновок має враховуватися при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновку ВСУ, з одночасним наведенням відповідних мотивів.*

## Тема 3

---

### ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Принципи адміністративного судочинства формують підвалини для розв'язання правових конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними особами. Вони мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя. Ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень.

Під *принципами адміністративного судочинства* слід розуміти універсальні, науково обґрунтовані, прямо або опосередковано закріплені в нормативно-правових актах засади, які виражають його сутність і специфіку, спрямовані на забезпечення його результативності.

---

<sup>1</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v0015760-13>.

На підставі аналізу положень, закріплених у ст. 5 КАС, можна стверджувати, що виконання покладеного на адміністративні суди обов'язку щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів осіб юридичних у царині публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів влади має базуватися не лише на принципах, окреслених у КАС, а й на тих, що випливають зі змісту Основного Закону нашої держави й чинних в Україні міжнародних нормативно-правових актів.

*Статтею 129 Конституції України визначені основні засади будь-якого із запроваджених в державі видів судочинства. До них належать: а) законність, б) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, в) доведеність вини, г) змагальність сторін та свобода в наданні ними своїх доказів суду й у доведенні перед ним їх переконливості, д) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором, е) гарантії обвинуваченому права на захист, є) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, ж) забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду, з) обов'язковість виконання рішень суду.*

*Аналіз конституційних норм дає підстави стверджувати, що суди в Україні утворюються й функціонують відповідно до принципів: 1) здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124); 2) утворення судів на певних територіях з урахуванням їх спеціалізації (ст. 125); 3) незалежності й недоторканності суддів, підкорення їх тільки закону (ст. 126); 4) позапартійності професійних суддів (ст. 127); 5) забезпечення фінансування і створення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ст. 130).*

*Серед міжнародних нормативно-правових актів, у текстах яких сформульовано принципи відправлення правосуддя, заслуговують на особливу увагу Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Ці документи вміщують інформацію щодо принципів верховенства права, справедливості й*

*відкритості судового розгляду, незалежності й безсторонності суду, розгляду справ упродовж розумного строку й публічності проголошення судового рішення.*

*Статтею 7 КАС до принципів адміністративного судочинства віднесено: а) верховенство права, б) законність, в) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, г) змагальність сторін, д) диспозитивність, е) офіційне з'ясування всіх обставин у справі, є) гласність і відкритість процесу, ж) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, з) обов'язковість судових рішень. До цього переліку можна додати принципи, які впливають з інших норм КАС. Приміром, у ст. 4 цього Кодексу встановлено, що правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами. Конституційне положення про право кожного на судовий захист прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом відтворено у ст. 6. У ст. 15 відзначено, що адміністративне судочинство здійснюється державною мовою. Стаття 16 КАС закріплює право на правову допомогу й установлює шляхи його реалізації.*

Проведений аналіз конституційних приписів, положень міжнародних документів, норм КАС дозволяє дійти висновку про існування загальних і спеціальних принципів адміністративного судочинства. Перші притаманні всім формам відправлення правосуддя. Саме загальними є переважна більшість принципів, згідно з якими здійснюється останнє у справах адміністративної юрисдикції. Другим, спеціальним принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, запровадження якого суттєво впливає на зміст окремих загальних принципів.

У Конституції України *верховенство права* закріплено в ч. 1 ст. 8 як загальноправовий принцип, що визнається й діє в державі. Характеристику йому вперше надано у рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р., в якому верховенство права, розглянуто як втілення справедливості, а не як сукупність правил

поведінки, відтворених у законах чи інших нормативно-правових актах<sup>1</sup>.

На таких самих міркуваннях ґрунтується позиція законодавця, який, підкреслюючи сутність досліджуваного принципу, у ч. 1 ст. 8 КАС наголосив, що суд при вирішенні справи має виходити з того, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й розкривають зміст і спрямованість діяльності держави.

Саме таке розуміння принципу верховенства права демонструють судді у своїх рішеннях з тим, щоб пояснити позицію стосовно розв'язання певного питання, що виникло у зв'язку з розглядом конкретної справи.

*Приміром, у постанові від 20 січня 2009 р., оцінюючи відмову касаційного суду в задоволенні заяви про поновлення строку на оскарження, ВСУ відзначив, що суд мав керуватися принципом верховенства права, а тому повинен проаналізувати всі наведені доводи заявника, щоб пояснити, чому він пропустив строки на оскарження<sup>2</sup>.*

Важливо відзначити, що дія принципу верховенства права є очевидною за умов, якщо суб'єкт влади дотримується певних вимог, яким має відповідати його правотворча та правозастосовна діяльність.

*Зазначені вимоги або, за термінологією Венеціанської комісії, елементи верховенства права виокремлено у Доповіді «Про верховенство права», прийнятій на пленарному засіданні Комісії, що відбулося 25–26 березня 2011 р. Це: 1) законність, включно з прозорим, підзвітним і демократичним процесом прийняття нормативно-правових актів; 2) правова визначеність; 3) заборона довільності у прийнятті рішень або захист проти свавілля*

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листоп. 2004 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 20 січ. 2009 р. № 2914676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2914676>.

*суб'єктів владних повноважень; 4) забезпечення доступу до правосуддя, що здійснюється незалежним та безстороннім судом, включно з можливістю оскаржити в суді будь-які адміністративні акти; 5) повага до прав людини; 6) недискримінація та рівність перед законом<sup>1</sup>.*

Частина 2 ст. 8 КАС зобов'язує суд застосовувати принципи верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ. Даний обов'язок впливає також зі змісту ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», згідно з якою при вирішенні справ суду належить звертатися до Конвенції і практики ЄСПЛ.

Відзначимо, що ЄСПЛ постійно збагачує принцип верховенства права новим змістом, розкриваючи у своїх рішеннях його сутність через формулювання вимог, які він виводить із принципу. Останні повністю співзвучні із тими, що виокремлено Венеціанською комісією у згаданій вище Доповіді.

На підставі аналізу рішень ЄСПЛ можна стверджувати, що, приміром, правова визначеність потребує, щоб: а) юридичні норми були зрозумілими і точними й мали на меті гарантувати, що перебіг відносин, які ними врегульовано, буде передбачуваним; б) норми права переважно не мали зворотної сили; в) остаточні судові рішення не ставилися під сумнів і обов'язково виконувалися.

*Про зрозумілість, точність норм права та передбачуваність їх дії йдеться у рішенні ЄСПЛ в справі «Михайлюк та Петров проти України», де наголошено, що законодавство має бути «...доступним відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе»<sup>2</sup>.*

*У рішенні по справі «Круслен проти Франції» Суд, говорячи про згаданий вище аспект правової визначеності, зауважує ще й*

---

<sup>1</sup> Report on the Rule of Law: adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e).

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михайлюк та Петров проти України» від 10 груд. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_500](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_500).



на тому, що закон має бути не тільки доступним, передбачуваним, а і чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих суб'єктам влади, і способів їх реалізації<sup>1</sup>.

На такому аспекті правової визначеності, як **безсумнівність остаточного судового рішення**, зосереджено увагу в рішенні у справі «Христов проти України». У п. 34 цього рішення ЄСПЛ відзначає таке: «Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata*, тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою — домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Повноваження судів вищого рівня з перегляду мають здійснюватися для виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи. Таку контрольну функцію не слід розглядати як замасковане оскарження, і сама лише ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи. Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомій й непереборній обставини»<sup>2</sup>.

Частини 3 і 4 ст. 8 КАС закріплюють гарантії права на доступ до суду. Кожен може звернутися безпосередньо до нього за захистом своїх прав і свобод на підставі Конституції України. Забороняється відмова в розгляді й вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, незрозумілості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение Европейского суда по правам человека по делу «Круслен против Франции» от 24 апр. 1990 г. [Текст] // Европ. суд по правам человека. Избр. решения : [в 2 т.]. – Т. 1. – М. : Норма, 2001. – С. 669.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Христов проти України» від 19 лют. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_443](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_443).

<sup>3</sup> Див. також: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248<sup>2</sup> Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді

З урахуванням викладеного можемо констатувати, що в адміністративному судочинстві принцип верховенства права зобов'язує суд: 1) розв'язувати всі конфлікти, зумовлені управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, крім тих, щодо яких установлено інший порядок розгляду, і 2) під час їх вирішення надавати закону тлумачення у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини.

*Принцип законності* є фундаментальним принципом, відповідно до якого всі без винятку суб'єкти влади мають справджувати свою діяльність. Цей принцип згідно зі ст. 9 КАС означає, що адміністративний суд вирішує справи на підставі Основного Закону України, інших законів і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд може застосовувати й інші нормативно-правові акти. Проте йому належить виходити з того, що в разі невідповідності нормативно-правового акта Основному Закону України, іншому закону, міжнародному договору або іншому правовому акту застосовується акт вищої юридичної сили.

У ст. 9 КАС законодавець констатує, що Конституція має найвищу юридичну силу, тобто її норми мають пріоритет над законами й міжнародними договорами. Останні ж, у свою чергу, мають перевагу над законами. При невідповідності положень законів чи міжнародних актів Конституції України її норми, будучи приписами прямої дії, підлягають застосуванню.

*Верховний Суд України в постанові Пленуму «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. відзначає, що безпосередньому застосуванню підлягають приписи Основного Закону, якщо: а) з їх змісту не випливає необхідності додаткової регламентації конституційних положень законом; б) закон, який був чинним до введення в дію*

---

неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 груд. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>.

*Конституції України чи прийнятий після цього, суперечить їй; в) правовідносини, що розглядаються судом, законами не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України; г) укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають використанню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Основному Закону. Верховний Суд України зауважив також, що суд, який застосував Конституцію України як акт прямої дії, не вправі визнавати неконституційним закон чи міжнародний акт. Він лише має навести в мотивувальній частині свого рішення обґрунтування використання конституційних положень замість приписів закону чи міжнародного акта.*

У випадку виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта безпосередньо Конституції України він має звернутися до ВСУ для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності цього закону чи іншого правового акта (ч. 5 ст. 9 КАС).

Для подолання прогалин у правовому регулюванні в КАС запроваджено інститути *аналогії закону й аналогії права*.

Так, за браком закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що впорядковує подібні правовідносини (аналогія закону). Науковці слушно відзначають, що в контексті цього припису брак закону означає також його неповноту, а сам термін «закон» вимагає розширеного тлумачення, адже йдеться про можливість застосування й інших правових актів<sup>1</sup>. Якщо в такий спосіб не вдалося подолати прогалину, суд виходить з конституційних приписів і загальних засад права (аналогія права) і виводить з них конкретне правило регламенту даних правовідносин.

*Суди своїми рішеннями у справах адміністративної юрисдикції демонструють доцільність запровадження інститутів*

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : наук.-практ. коментар : [у 2 т.]. Т. 1 / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – С. 99.

*аналогії закону й аналогії права. Наприклад, Верховний Суд України в постанові від 4 липня 2006 р. дійшов висновку, що порядок розгляду скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи, не врегульовано КАС, а тому за правилами ч. 7 ст. 9 КАС підлягає застосуванню процедура, окреслена у ст. 348 Цивільного процесуального кодексу України<sup>1</sup>.*

Зі змісту ст. 10 КАС випливає, що *принцип рівності всіх учасників процесу перед законом* означає наділення останніх рівними, а не однаковими процесуальними правами й обов'язками. Останні можуть бути різними залежно від того, в якій ролі особа виступає в процесі. Отже, рівність прав (обов'язків) полягає в тому, що кожен з учасників процесу наділений правами й несе обов'язки, що відповідають його процесуальному статусу.

*Рівність учасників процесу перед судом* покладає на суд обов'язок не надавати будь-яких переваг, не зумовлених законом, будь-якому з учасників. Так само недопустимою є дискримінація. Іншими словами, положення учасника адміністративного судочинства не може бути ані покращено, ані погіршено залежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового становища, місця проживання, мовних чи інших ознак.

Статтею 11 КАС закріплено одразу 3 принципи: *змагальність сторін, диспозитивність і офіційне з'ясування всіх обставин у справі*. Це пояснюється тим, що в адміністративному судочинстві спостерігається тісний зв'язок між ними, зумовлений передовсім впливом офіційного з'ясування обставин у справі на процес доказування й окреслення вимог, про задоволення яких суд розмірковує, вирішуючи спір по суті.

*Принцип змагальності* реалізується в судовому процесі через доказування. Відповідно до ч. 1 ст. 11 КАС сторони вільні в наданні

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 4 лип. 2006 р. № 37158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37158>.

своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Частиною 5 цієї ж статті на нього покладено обов'язок запропонувати особам, які беруть участь у справі, надати докази для підтвердження обставин, на які вони посилаються.

Завдяки назві цього принципу права, які забезпечують можливість сторін обстоювати в судовому процесі свої позиції, називаються змагальними. До них можна віднести процесуальні права сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, перелічені в ч. 3 ст. 49 КАС, а саме: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, що ухвалюються по ній і стосуються їх інтересів; 2) ознайомлюватися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання й відводи; 4) надавати усні й письмові пояснення, доводи й заперечення; 5) подавати докази, брати участь у їх дослідженні; 6) висловлювати свою думку з питань, що виникають у процесі розгляду справи, ставити запитання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб та ін.

*Принцип диспозитивності* в класичному його розумінні покладає на суд обов'язок вирішувати лише ті питання, які порушено в позові. Ця ідея повністю відтворена у ст. 11 КАС.

*Як правило, саме з таких позицій сприймається досліджуваний принцип суддями, про що останні відзначають у своїх рішеннях. Приміром, Верховний Суд України в постанові по справі за позовом гр. К. до Президента України про скасування його Указу «Про звільнення К. з посади голови обласної державної адміністрації» й поновлення на публічній службі зазначив, що суть позову про поновлення може полягати у вимогах про визнання неправомірним рішення щодо припинення служби, про поновлення на посаді й у вимогах про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання, втраченого особою у зв'язку з неправомірним звільненням. Визнання обсягу вимог, що підлягають судовому захисту, є диспозитивним правом позивача. Оскільки гр. К. не заявляв вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання, суд не торкатиметься цього*

*питання й не залучатиме обласну державну адміністрацію до участі у справі<sup>1</sup>.*

Разом із тим принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві набуває також специфічних ознак. Так, згідно з ч. 2 ст. 11 КАС суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб. Частиною 9 ст. 171 КАС встановлено, що при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів суд може визнати незаконними навіть ті акти, про які не йдеться в адміністративному позові, але вони впливають на прийняття рішення по документах, щодо яких відкрито провадження.

*Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі* властивий лише адміністративному судочинству. Він полягає в активній ролі суду, а його дія впливає на зміст принципів змагальності сторін і диспозитивності.

Запровадження цього принципу в адміністративному судочинстві зумовлено специфікою відносин, з яких виникає правовий спір, і завданням судочинства. При розгляді справи адміністративної юрисдикції на суд через принцип офіційності покладається обов'язок вжити всіх передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування обставин у справі, в тому числі щодо виявлення й витребування доказів із власної ініціативи (частини 4 і 5 ст. 11 КАС). Реалізація цього обов'язку гарантується наданням суду права тимчасово вилучати докази, витребувані судом і не подані без поважних причин, для їх дослідження (ст. 271 КАС).

Специфічною ознакою адміністративного судочинства є те, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень тягар доказування покладається на відповідача, який згідно з ч. 2 ст. 71 КАС повинен надати суду матеріали, що свідчать про правомірність його діяльності. Отже, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна сторона не доведе інше.

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 13 берез. 2007 р. № 580887 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/580887>.

Однак зауважимо, що запровадження презумпції вини суб'єкта владних повноважень не звільняє позивача від обов'язку надати суду на підтвердження своїх вимог наявні докази. У зв'язку із цим вважаємо слушною позицію Віце-президента Адміністративного суду м. Трір (Німеччина) Г. Шмідта, який відзначає, що адміністративний суд досліджує обставини справи за офіційною ініціативою, але до цього повинні залучатися сторони. Закон очікує співробітництва між судом і сторонами. «Якщо відповідно із законом суд не повинен потрапляти у стан бездіяльності й залишати все тільки за учасниками справи, то й останні не повинні перебирати на себе роль глядачів, очікуючи, що суд сам все прояснить завдяки його різноманітним можливостям. У зв'язку з тим, що сторони мають значно ширшу інформацію стосовно подій навколо себе, які є важливими для них з правової точки зору, без їх інтенсивної співучасті правильне вирішення справи судом майже неможливе»<sup>1</sup>.

*Вивчення судових рішень у справах адміністративної юрисдикції дозволяє стверджувати, що суд часто застосовує офіційні заходи щодо витребування й перевірки доказів під час розв'язання спорів за участю податкових органів. Для прикладу: у постанові від 1 вересня 2009 р. по справі за позовом ТОВ до податкової інспекції про визнання недійсним повідомлення-рішення й зобов'язання здійснити певні дії ВСУ акцентує увагу на тому, що обов'язками суду є: а) визначення фактів, які підлягають установленню й лежать в основі вимог і заперечень; б) з'ясування, які докази служать підтвердженню зазначених фактів, і, дійшовши висновку, що поданих сторонами доказів недостатньо для встановлення обставин справи, в) вжиття передбачених законом заходів для витребування належних доказів з власної ініціативи»<sup>2</sup>. У рішенні від 1 квітня 2008 р. по подібній*

---

<sup>1</sup> Шмідт, Г. Специфічні вимоги до судді адміністративного суду при застосуванні процесуальних принципів адміністративного судочинства [Текст] / Г. Шмідт // Матеріали конф. з нагоди запровадження адм. судочинства в Україні (м. Київ, 30 вер. 2005 р.). – К. : [Б. в.], 2005. – С. 57–59.

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 1 верес. 2009 р. №4970766 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4970766>.

*справі ВСУ підкреслює, що за наявності сумніву щодо достовірності інформації, наданої податковою інспекцією, суд повинен виявити й витребувати з власної ініціативи докази на підтвердження чи спростування наведених відповідачем фактів, які мають суттєве значення для правильного вирішення спору<sup>1</sup>.*

Виходячи зі змісту частин 1 і 2 ст. 12 КАС, принцип гласності вимагає від суду забезпечити сторонам та іншим особам, які заінтересовані в результатах вирішення справи, право а) на доступ до матеріалів справи, б) знати про час і місце судового засідання, в) бути вислуханим у суді, г) бути обізнаними про всі рішення, ухвалені по справі.

Принцип відкритості процесу передбачає, що особи, не причетні до адміністративної справи, можуть бути присутніми в судових засіданнях. Частиною 3 ст. 12 КАС визначено обмеження відкритості судового засідання або його частини. Так, суд своєю ухвалою може оголосити засідання або його частину закритим з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого чи сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи тощо.

Відкритість згідно з ч. 9 ст. 11 КАС полягає також у прилюдному проголошенні судових рішень.

Гласність і відкритість судового процесу гарантуються: 1) можливістю учасників процесу та інших осіб, присутніх у відкритому судовому засіданні, фіксувати його перебіг (ч. 8 ст. 12 КАС); 2) фіксацією судом ходу засідання технічними засобами (частини 6 і 7 ст. 12 КАС)<sup>2</sup>; 3) можливістю осіб, які не брали участі у справі, ознайомлю-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 1 квіт. 2008 р. № 3384441 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3384441>.

<sup>2</sup> Додатково див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Пріма-Сервіс» ЛТД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 811 Господарського процесуального кодексу України



ватись із судовим рішенням, якщо воно безпосередньо стосується їх прав, свобод, інтересів чи обов'язків, а також одержувати їх копії (ст. 9 Закону України «Про доступ до судових рішень»<sup>1</sup>); 4) правом кожного ознайомлюватись із судовими рішеннями, що набрали законної сили, по будь-якій розглянутій у відкритому засіданні справі (ст. 2 Закону «Про доступ до судових рішень»).

Положення ст. 12 КАС узгоджено з положеннями ч. 3 ст. 129 Конституції України та ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У міжнародних нормативно-правових актах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, при окресленні принципів судового процесу слова «гласність» і «відкритість» замінено на «публічність».

*Так, в офіційному перекладі Конвенції, затвердженому Міністерством закордонних справ України 27 січня 2006 р., в п. 1 ст. 6 відзначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса й публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або — мірою, визнаною судом суворо необхідною, — коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.*

У юридичній літературі висловлюються різні точки зору щодо запитань, чи закріплює чинне законодавство України гарантоване

---

(справа про фіксування судового процесу технічними засобами) від 29 груд. 2011 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 99. – Ст. 3638.

<sup>1</sup> Про доступ до судових рішень [Текст] : Закон України від 22 груд. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 3. – Ст. 1197.

Конвенцією право на публічний судовий розгляд і чим воно відрізняється (якщо різниця має місце) від закріпленого Конституцією і процесуальними законами права на гласний і відкритий судовий розгляд.

Для відповіді на ці запитання науковці звертаються до практики ЄСПЛ, який у своїх рішеннях дав тлумачення положенням п. 1 ст. 6 Конвенції. Так, виходячи з аналізу низки його рішень учені констатують, що принцип публічності судового розгляду є фундаментальним, оскільки не лише забезпечує встановлення істини по справі, а й допомагає пересвідчитися, що судові рішення були винесені незалежним і безстороннім судом у процесі здійснення видимого, прозорого судочинства. Право на публічний розгляд справи буде позбавлено будь-якого сенсу, якщо сторона, яка бере участь у справі, не була повідомлена про судові засідання в такий спосіб, щоб вона мала змогу з'явитися в суд і скористатися своїми правами, означеними в законодавстві. У результаті проведеного обґрунтування рішень Суду правознавці роблять висновок, що зміст принципу публічного розгляду справи повністю відповідає змісту принципів гласності й відкритості судового процесу, а тому вбачають за доцільне відкоригувати офіційний переклад Конвенції з урахуванням термінології, запровадженої в національному законодавстві<sup>1</sup>.

Стаття 13 КАС закріплює *принцип забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішень адміністративного суду*. Відповідно до положень цієї статті особам, які беруть участь у справі, а також які участі у справі не брали, забезпечується право на апеляційне й касаційне оскарження рішень адміністративного суду, якщо той вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Конституційний Суд України в Рішенні від 11 грудня 2007 р. відзначив, що забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішень суду є однією з основних засад судочинства, оскільки їх перегляд гарантує поновлення порушених прав та охоронюваних зако-

---

<sup>1</sup> Наприклад: Маляренко, А. О. «Публічність» та «гласність» цивільного судочинства в світлі норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [Текст] / А. О. Маляренко // Вісн. Акад. адвокатури України. – 2009. – №2. – С. 31–36.

ном інтересів людини і громадянина<sup>1</sup>. Звичайно, впровадження цього принципу забезпечує дієвість інших засад судочинства, зокрема законності судових рішень.

Очевидно, що дія розглядуваного принципу позитивно відбивається на функціонуванні системи правосуддя в цілому. Адже ефективність судового захисту прямо залежить від можливості повторного перегляду справи іншим складом суду, а також від контролю за додержанням вимог закону під час ухвалення рішення з боку вищих судів. Така система судочинства зводить до мінімуму ризик зловживань з боку осіб, які відправляють правосуддя, дозволяє мінімізувати суб'єктивізм суддівського переконання й виправити помилки, допущені нижчими судами в процесі постановлення рішення. Усі ці чинники зміцнюють довіру до органів судової влади, зменшують негативні наслідки правового нігілізму населення, формують імідж держави як країни з демократичною системою правосуддя.

*Зауважимо, що згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод оскарження судового рішення не є обов'язковим складником права на належний судовий захист. У справі «Сокурєнко і Стригун проти України» ЄСПЛ зазначив, що ст. 6 Конвенції не зобов'язує держав — її учасників створювати апеляційні чи касаційні суди. Однак там, де вони існують, необхідно дотримуватися гарантій, визначених у цій статті<sup>2</sup>.*

Статтею 14 КАС окреслено зміст *принципу обов'язковості судових рішень*. Відповідно до цієї статті всі рішення, якими закінчується розгляд справ в адміністративному суді, ухвалюються іменем України. Постанови й ухвали судів, що набрали законної сили, є

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України від 11 груд. 2007 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 29. — Ст. 927.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 лип. 2006 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 1. — Ст. 59.

обов'язковими до виконання на всій території держави. Невиконання судового рішення є підставою для юридичної відповідальності.

Аналіз наведених положень дозволяє погодитися з О. З. Хотинською, яка стверджує, що принцип обов'язковості судових рішень містить два складники: загальнообов'язковість як властивість судового рішення й обов'язковість виконання як гарантію його реалізації<sup>1</sup>.

*Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях наголошує на тому, що обов'язковість судового рішення є невід'ємним складником права на судовий захист. Так, у рішенні по справі «Хорнсбі проти Греції» Суд зазначає, що «право на судовий захист було б примарним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судове рішення залишалось недіючим на шкоду одній зі сторін»<sup>2</sup>.*

За загальним правилом обов'язковими до виконання є ті судові рішення, що набрали законної сили. Стаття 254 КАС містить положення, відповідно до яких рішення суду набувають законної сили. Статтею 256 КАС передбачено види постанов, які виконуються негайно.

Досліджуваний принцип справляє вплив і на судову діяльність. Згідно зі ст. 72 КАС обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, яке набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті ж самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Цією ж статтею закріплено, що вирок суду по кримінальній справі або постанова суду по справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок або постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння і чи вчинене воно цією особою.

---

<sup>1</sup> Хотинська, О. З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О. З. Хотинська. – К., 2006. – С. 6.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Хорнсбі проти Греції» від 19 берез. 1997 р. [Текст] // Практика Європ. суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 3. – С. 138.

*Посилаючись на дану статтю, Вищий адміністративний суд України у справі за позовом податкової інспекції до суб'єкта підприємницької діяльності — фізичної особи про стягнення податкового боргу констатував, що постановою суду, яка набула законної сили, визнано недійсним рішення інспекції, на підставі якого до підприємця застосовуються оспорувані санкції. З огляду на обов'язковість виконання названої постанови позовні вимоги про стягнення з відповідача боргу задоволенню не підлягають. Суд зауважив, що інше сприйняття правил про обов'язковість судових рішень призвело б до можливого існування взаємовиключних рішень з одного й того ж питання<sup>1</sup>.*

Згідно з українським законодавством невиконання судового рішення є протиправним діянням, учинення якого тягне за собою настання цивільно-правової, дисциплінарної, адміністративної або навіть кримінальної відповідальності. Така жорсткість законодавця пояснюється в тому числі й тим, що в більшості країн світу запроваджено швидкі й ефективні механізми примушення до виконання представником влади судового рішення, особливо по справах, де він є стороною, а рішення ухвалено не на його користь.

*Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права відзначає, що держави-члени повинні забезпечувати притягнення адміністративних органів до відповідальності в разі відмови тих виконувати судові рішення або ігнорування ними останніх. Державні посадові особи, відповідальні за виконання судових рішень, у випадку незабезпечення їх виконання можуть теж в індивідуальному порядку притягатися до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Вишого адміністративного суду України від 5 листоп. 2009 р. № 6920698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6920698>.

<sup>2</sup> Рекомендація REC (2003)16 Комітету міністрів державам-членам щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права [Текст] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 9 верес. 2003 р. на 851 нараді заст. міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 548–551.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що більшість із принципів адміністративного судочинства впливають з міжнародних нормативно-правових актів, що, звичайно, природно, адже Україна намагається привести норми національного законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Водночас спостерігається невідповідність термінології офіційних перекладів міжнародних документів і національних правових актів. Коригування перекладів на користь термінології, запровадженої в актах України, на наше переконання, є нагальним завданням, розв'язання якого є доцільним не лише з точки зору досконалості юридичної техніки, а і з погляду механізму застосування міжнародних актів.

Переважає більшість принципів, згідно з якими відправляється правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, є загальними, тобто властивими для всіх видів судочинства. Лише в адміністративному судочинстві запроваджено принцип офіційного з'ясування обставин у справі. Завдяки поєднанню загальних і спеціального принципів забезпечується рівність учасників адміністративно-правового спору в судовому процесі, незважаючи на їх нерівність у правовідносинах, що передували його виникненню. Звичайно, досягнення такої рівності і ставилося за мету при впровадженні в Україні особливих процесуальних правил вирішення конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними їм особами.

## Тема 4

### ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

На всі правовідносини, що виникають у державі, поширюється судова юрисдикція. Це положення закріплено у ст. 124 Конституції України.

*Конституційний Суд України, надаючи тлумачення ч. 2 ст. 55 Основного Закону, зазначив, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рі-*

*шення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді<sup>1</sup>.*

Під юрисдикцією адміністративних судів розуміють закріплену в законі сукупність повноважень судів із розгляду адміністративних справ і прийняття по них рішень.

У найбільш загальному вигляді юрисдикція адміністративних судів окреслена у ч. 2 ст. 4 КАС. Згідно із цим приписом юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, щодо яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

Поняття «публічно-правовий спір» закон не визначає. Такий спір можна схарактеризувати такими ознаками: 1) участь суб'єктів публічної влади у спірних відносинах; 2) здійснення цими суб'єктами у відносинах публічних функцій і, як наслідок, реалізація ними публічного інтересу; 3) існування конфлікту інтересів між сторонами спірних відносин.

Публічно-правові конфлікти можуть бути предметом конституційної, кримінальної та адміністративної юрисдикцій, а також вирішуватися у зв'язку із розглядом справ про адміністративні правопорушення. Ті конфлікти (спори), що передані на вирішення адміністративного суду, називаються *справами адміністративної юрисдикції* (адміністративними справами). У ст. 3 КАС зазначено, що хоча б однією зі сторін таких публічно-правових спорів є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248<sup>2</sup> Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.

чи службові особи або інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Ще одна категорія, за допомогою якої визначається предмет адміністративної юрисдикції, — *суб'єкт владних повноважень*. За КАС таким суб'єктом 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*.

Здійснення владних управлінських функцій виявляється в організуючому впливі на поведінку осіб, що спрямований на створення умов для виконання законів, а відтак — на створення умов для повноцінної реалізації громадянами їх прав і свобод. Владні управлінські функції не охоплюють функції законотворення, правосуддя, врегулювання міжнародних відносин.

Делегованих повноважень (прав й одночасно обов'язків) певний суб'єкт набуває у зв'язку із передачею йому певних повноважень за рішенням уповноваженого представника влади або на підставі норми закону.

Коло суб'єктів владних повноважень доволі широке. Це — органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Здійснювати владні управлінські функції можуть такі суб'єкти, як Президент України, Рахункова палата України, Національний банк України, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони України, органи прокуратури, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування, Державна судова адміністрація, Вища рада юстиції, національні комісії регулювання природних монополій, Служба безпеки України, представники громадських об'єднань, юридичні особи публічного права тощо.

Визначення терміна «*посадова особа*» містилося у Законі України «Про державну службу». Посадовими особами відповідно до цього Закону вважалися керівники та заступники керівників держав-



них органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій<sup>1</sup>.

Чинне законодавство, за винятком Кримінального кодексу України, не визначає поняття «службова особа».

*У примітці до ст. 364 Кримінального кодексу України встановлено: «Службові особи — це особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями»<sup>2</sup>.*

Н. Янюк вказує на сутність понять посадової й службової особи та їх відмінності. Так, посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, державних установ і підприємств, а також недержавних організацій, з моменту зайняття ними керівної посади наділяються владою, що надає можливість здійснювати організаційно-розпорядчі функції. Характер виконуваних посадовими особами функцій і межі представництва інтересів організації у зовнішніх відносинах визначає безпосередній вид діяльності організації та її компетенцію. Посадові особи органів публічної влади у відповідному обов'язі виконують державно-владні повноваження і представляють орган чи його структурний підрозділ у процесі здійснення службових завдань та функцій у відносинах з іншими суб'єктами. Сектор їхнього владного впливу чітко окреслений нормативно визначеною компетенцією відповідного органу та посадовою інструкцією. На відміну від посадових осіб, службові особи наділені функціональною владою, тобто владними повноваженнями щодо практичного здійснення окремих функцій, насамперед — контрольно-наглядо-

---

<sup>1</sup> Про державну службу [Текст] : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 490.

<sup>2</sup> Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : прийн. Верхов. Радою України 5 квіт. 2001 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>.

вих, і застосування певних заходів владного впливу щодо суб'єктів, з якими не перебувають у жодних організаційних відносинах. Між такими особами відсутні службово-правові зв'язки. Службовими особами можуть бути лише ті особи, яким нормативно-правовими актами надано такі повноваження, і лише у тих межах, які нормативно визначені. Через наявні у них важелі владного впливу службові особи наділені правом вимагати певної поведінки з боку осіб, яким віддають владні розпорядження, а також вправі застосовувати заходи адміністративного примусу до тих учасників правовідносин, які порушують нормативно встановлені правила поведінки. Коло таких осіб не може бути наперед визначеним<sup>1</sup>.

Ще раз підкреслимо, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч. 2 ст. 2 КАС).

Загальні правила визначення юрисдикції адміністративних судів знаходять свою конкретизацію в інших нормах КАС та в деяких законах. Так, ч. 1 ст. 17 КАС встановлено, що адміністративна юрисдикція поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Ще конкретніше предмет адміністративної юрисдикції розкрито у ч. 2 ст. 17 КАС.

Зокрема, в порядку адміністративного судочинства розв'язують *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* (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС).

Рішення суб'єктів владних повноважень — це узагальнююча категорія. Вони (рішення) мають різну форму. Так, Кабінет Міністрів України приймає рішення у формі постанов та розпоряджень; центральні органи виконавчої влади, територіальні органи міністерств та

---

<sup>1</sup> Янюк, Н. «Посадова» і «службова» особи публічної адміністрації: проблема понятійного апарату в законодавстві України [Текст] / Н. Янюк // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 10(2). – Т. 2. – С. 91–94.

інших центральних органів виконавчої влади видають накази; голови місцевих державних адміністрацій, а також міські голови і голови районних та обласних рад ухвалюють розпорядження; органи місцевого самоврядування затверджують рішення. Всі рішення суб'єктів владних повноважень є підзаконними актами і за змістовною ознакою поділяються на нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії.

*Нормативно-правові акти* містять правила поведінки, що діють у сфері відання суб'єкта владних повноважень, конкретизують норми актів вищої юридичної сили, а також визначають механізм їх реалізації. Ці акти спрямовані на регламентацію поведінки (діяльності) необмеженого кола осіб, а тому — неперсоніфіковані; вони розраховані на неодноразове застосування. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27 грудня 2001 р. визначив такі ознаки нормативності правових актів: а) невизначеність їх дії у часі та б) неодноразовість їх застосування<sup>1</sup>.

*Для прикладу: розглядаючи справу за позовом Комуністичної партії України до Президента України про визнання незаконним Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2014 р., Вищий адміністративний суд України оцінював законність нормативно-правового акта, прийнятого главою держави<sup>2</sup>.*

*Правові акти індивідуальної дії* носять правозастосовний характер. Вони не містять норм права, а встановлюють, змінюють або скасовують права та обов'язки певних осіб. За змістом — це розпорядчі акти, які супроводжують юридично-владне волевиявлення уповно-

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.) від 27 груд. 2001 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 1. – Ст. 28.

<sup>2</sup> Постанова Вищого адміністративного суду України від 30 верес. 2014 р. №41392020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41392020>.

важеного суб'єкта, звернене до визначеної особи. Отже, такі акти конкретні та персоніфіковані.

*Так, Івано-Франківський окружний адміністративний суд розглянув справу за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до реєстраційної служби Івано-Франківського міського управління юстиції про визнання недійсним рішення. Позовні вимоги мотивовані тим, що реєстраційною службою протиправно прийнято рішення про державну реєстрацію права власності на гараж в ГК «Соколи» за іншою особою. У даному випадку суд вирішував питання про відповідність законіві правового акта індивідуальної дії<sup>1</sup>.*

Дії суб'єктів владних повноважень полягають в їх активній поведінці.

*Приміром, у справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до Львівської митниці предметом оспорування були саме дії: позивач просив визнати неправомірними дії відповідача в частині зарахування попередньої плати за митне оформлення<sup>2</sup>.*

Бездіяльність означає, що владарюючий суб'єкт не виконав обов'язки, покладені на нього правовими нормами.

*Прикладом справи, розгляд якої вимагав з'ясування питання, чи була бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною, може слугувати справа за позовом фізичної особи до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про визнання протиправною бездіяльності останньої щодо розгляду скарг на дії суддів<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 11 серп. 2014 р. № 40199753 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40199753>.

<sup>2</sup> Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 30 верес. 2014 р. № 41221357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41221357>.

<sup>3</sup> Постанова Вищого адміністративного суду України від 10 лип. 2014 р. № 39852410 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39852410>.

Наступна категорія спорів, що розглядають адміністративні суди, — *спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби* (п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС).

*Публічна служба* визначена в п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Таким чином, «публічна служба» — узагальнююче поняття, що вміщує в собі різні види професійної діяльності осіб, спрямованої на виконання функцій публічного характеру, і за яку ці особи отримують заробітну платню із державного та місцевих бюджетів.

*До видів діяльності, що охоплюються зазначеним поняттям, відносимо:*

1) *державну службу — публічну, професійну, політично неупереджену діяльність громадян України, які займають посади державної служби в органах державної влади, інших державних органах, їх апараті (секретаріаті), одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цих посад повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій таких державних органів (ст. 1 Закону України «Про державну службу»)»<sup>1</sup>;*

2) *діяльність, пов'язану із перебуванням на державних політичних посадах, тобто на посадах в органах державної влади, на які осіб зараховують за результатами виборів або за рішеннями про призначення (обрання), що ухвалені Верховною Радою України, Президентом України чи Кабінетом Міністрів України з метою реалізації цими особами певних політичних програм (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)»<sup>2</sup>;*

3) *службу в органах місцевого самоврядування — професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають*

---

<sup>1</sup> Про державну службу [Текст] : Закон України від 10 груд. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – №4. – Ст. 43.

<sup>2</sup> Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 27 лют. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – №13. – Ст. 222.

посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеve самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»)<sup>1</sup>;

4) дипломатичну службу — професійну діяльність громадян України, спрямовану на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу»)<sup>2</sup>;

5) діяльність суддів, що полягає у відправленні правосуддя на професійній основі;

6) діяльність прокурорів щодо реалізації функцій з: підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»)<sup>3</sup>;

7) військову службу, що є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни (ст. 2 Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»)<sup>4</sup>;

8) альтернативну службу, яка запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті вико-

---

<sup>1</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування [Текст] : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

<sup>2</sup> Про дипломатичну службу [Текст] : Закон України від 20 верес. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.

<sup>3</sup> Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

<sup>4</sup> Про загальний військовий обов'язок та військову службу [Текст] : Закон України від 25 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

*нання обов'язку перед суспільством (ст. 1 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»)<sup>1</sup>.*

Позивачі по справах даної категорії можуть просити суд: визнати протиправним рішення про звільнення з посади чи про переведення на іншу посаду; зобов'язати керівника органу змінити формулювання підстав звільнення або поновити на посаді; виплатити заробітну платню, не отриману за час вимушеного прогулу; відшкодувати шкоду, завдану неправомірним звільненням, тощо.

*Для прикладу: у позовній заяві, що була розглянута Окружним адміністративним судом м. Києва, позивачка просила визнати протиправним та скасувати розпорядження Кабінету Міністрів України про її звільнення з посади першого заступника голови Державної служби України з лікарських засобів (далі — Служба); визнати протиправним та скасувати наказ Служби про її звільнення; поновити її на посаді першого заступника голови Служби; зобов'язати Службу видати наказ про призначення її на посаду першого заступника голови Служби на підставі поновлення на попередньому місці у зв'язку з незаконним звільненням; стягнути зі Служби на її користь середній заробіток за час вимушеного прогулу<sup>2</sup>.*

До юрисдикції адміністративних судів належать так звані *компетенційні спори*, тобто *спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень*.

Кожен суб'єкт владних повноважень наділений державно-владною компетенцією, яка визначається через характеристику: а) предметної та територіальної підвідомчості певних питань даному суб'єктові та б) його повноважень (прав і обов'язків).

---

<sup>1</sup> Про альтернативну (невійськову) службу [Текст] : Закон України від 12 груд. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 188.

<sup>2</sup> Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 3 верес. 2014 р. № 40496543 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40496543>.

У ст. 2 КАС зафіксовано завдання адміністративного судочинства: 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.

На перший погляд, розв'язання компетенційних спорів не може бути спрямовано на захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів влади. Проте чітке визначення компетенції конкретного органу чи особи, що здійснюють управлінські функції, сприяє такому захисту, забезпечує його.

Розглядувані спори можуть виникати між: державними органами та органами місцевого самоврядування; органами місцевого самоврядування; органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення; іншими суб'єктами владних повноважень.

Причиною компетенційних суперечок, як правило, є недосконалість чинних норм, що виявляється у неоднозначності їх змісту, неузгодженості правових приписів між собою, їх дублюванні, а інколи і взагалі — у відсутності нормативного розв'язання деяких компетенційних питань<sup>1</sup>.

*Прикладом компетенційного спору може слугувати спір, що виник між Комінтернівською районною державною адміністрацією Одеської області, з одного боку, й Новобілярською селищною радою Комінтернівського району Одеської області та відділом Держкомзему у Комінтернівському районі Одеської області — з іншого, відносно наявності повноважень щодо розпорядження земельною ділянкою. Рішення суду першої інстанції у відповідній справі було переглянуто Одеським апеляційним ад-*

---

<sup>1</sup> Марченко, О. О. Ознаки компетенційного спору [Текст] / О. О. Марченко // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасників наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р. – X. : Право, 2015. – С. 177–178.



*міністративним судом. Ініціатором такого перегляду виступив прокурор Комінтернівського району Одеської області. Апеляційний суд скаргу прокурора задовольнив, зазначивши, що районна державна адміністрація є тим органом виконавчої влади, який повинен розпоряджатись земельною ділянкою, що перебуває в запасі селищної ради, в межах повноважень, передбачених ч. 3 ст. 122 Земельного кодексу України<sup>1</sup>.*

*Спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, також розглядають у порядку адміністративного судочинства. Поняття адміністративного договору наведено в п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС. Це — дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.*

У вітчизняній юридичній науці категорія «адміністративний договір» є недостатньо дослідженою. Разом з тим, аналіз позицій вчених, що опікуються проблемою встановлення сутності цього правового явища, дозволяє виокремити такі ознаки адміністративного договору: 1) це угода за участю суб'єкта, якому законом надано право здійснювати владні управлінські функції; 2) його укладання є способом здійснення цим суб'єктом наданих йому функцій, які, у свою чергу, спрямовані на задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага; 3) право на його укладання (як і суттєві його умови) мають бути зафіксовані в законі, оскільки Конституцією України встановлено, що представник влади повинен діяти у спосіб, визначений законодавством.

До адміністративних можна віднести договори між: органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів; місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій; виконавчим ор-

---

<sup>1</sup> Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 3 лют. 2011 р. № 13957129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13957129>.

ганом сільської, селищної чи міської ради та підприємством, установою або організацією про виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади; місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування і вимог до обсягу, порядку та якості надання таких послуг тощо.

*Як правило, питання, чи є певний договір адміністративним, розв'язує суд, який отримав позов та має встановити належність спору до його юрисдикції. Іноді остаточну відповідь на це питання здатен надати лише ВСУ. Так, за позицією Верховного Суду, договір між двома суб'єктами владних повноважень — Міністерством фінансів України та Державним комітетом України по харчовій промисловості, укладений на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. «Про фінансування витрат Державного комітету України по харчовій промисловості, пов'язаних з виробництвом хлібопекарських дріжджів», є адміністративним. Отже, справа за позовом Державної податкової інспекції у Шевченківському районі м. Києва до Міністерства аграрної політики України, Державного департаменту продовольства Міністерства аграрної політики України (треті особи — Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Управління Державного казначейства у м. Києві, Державна податкова адміністрація у м. Києві) про стягнення бюджетної позички, отриманої у зв'язку із виконанням згаданого вище договору, належить до юрисдикції адміністративного суду і має вирішуватися за правилами КАС<sup>1</sup>.*

За правилами КАС можуть вирішуватися спори за зверненнями суб'єктів владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України. Особливістю відповідних справ є те, що позивачем у них є владарююча особа. Отже, суд, розглядаючи такі справи й приймаючи по них рішення, має перевірити законність намірів суб'єктів влади по відношенню до приватних осіб.

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 10 жовт. 2006 р. №201236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/201236>.

У п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС не встановлено конкретних випадків, коли зазначені суб'єкти вправі звернутися до адміністративного суду. Деякі з таких випадків згадано, зокрема, у ч. 4 ст. 50 КАС. Це звернення, у яких суб'єкти влади просять: а) тимчасово заборонити (зупинити) окремі види або всю діяльність об'єднання громадян; б) примусово розпустити (ліквідувати) об'єднання громадян; в) примусово видворити іноземця чи особу без громадянства з України; г) встановити обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо).

Даний перелік не є вичерпним. В інших, однак лише встановлених у законі випадках, суб'єкти владних повноважень можуть ініціювати розгляд справ у суді за правилами КАС.

*Прикладами інших випадків, встановлених законом, можуть слугувати звернення зазначених суб'єктів до адміністративного суду із вимогами про:*

*припинення юридичної особи чи фізичної особи — підприємця (за зверненням органу фіскальної служби);*

*стягнення штрафів та пені (за зверненнями органів, що уповноважені визначати розмір штрафів та нараховувати пеню);*

*арешт коштів на рахунок платника податків (за зверненням органу фіскальної служби);*

*вилучення об'єкта культурної спадщини з комунальної власності до державної через безгосподарне його використання (за зверненням органу охорони культурної спадщини);*

*позбавлення права власності на документи Національного архівного фонду у разі неналежного їх зберігання (за зверненням центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства);*

*припинення випуску видання, яке використовується для заклику до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства та жорстокості (за зверненням органів виконавчої влади, визначених Кабінетом Міністрів України);*

*вилучення секретної інформації або її матеріальних носіїв у разі відмови власника укласти відповідний договір, а так само у разі порушення власником умов такого договору (за зверненням*

*органу державної влади, якому державним експертом із питань таємниць надається право приймати рішення щодо суб'єктів, які матимуть доступ до цієї інформації та її матеріальних носіїв);*

*обмеження або заборону публічного виконання чи публічного показу театральної постановки, а також інших видів її використання, публікації інформаційних та рекламних матеріалів про театральну постановку, якщо ці дії використовуються для закликів до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (за зверненням центрального органу виконавчої влади в галузі культури);*

*примусове припинення права власності на земельну ділянку (за зверненням відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування);*

*стягнення у дохід держави коштів, одержаних підконтрольними установами, за незаконними угодами, без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства (за зверненням органу фінансового контролю);*

*заборону діяльності громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону (за зверненням реєструючого органу або прокурора);*

*відчуження (випук) землі, що є приватною чи комунальною власністю, для будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування (за зверненням Державного агентства автомобільних доріг України);*

*стягнення суми надміру виплачених пенсій (за зверненням територіальних органів Пенсійного фонду України).*

Науковці вважають, що представник влади може ініціювати розгляд справи в адміністративному суді, якщо: а) він має право апелювати до суду з метою реалізації своїх повноважень та б) спір ви-

ник з публічних відносин і законом чітко закріплено предмет спору, з яким суб'єкт владних повноважень може звернутися до суду<sup>1</sup>.

*Для прикладу можна навести такі рішення у справах, порушених за зверненнями суб'єктів владних повноважень:*

*постанову Миколаївського окружного адміністративного суду за позовом Арбузинського районного центру зайнятості до особи про стягнення допомоги по безробіттю, що переглянута Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку<sup>2</sup>;*

*постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду за позовом Криворізької південної міжрайонної державної податкової інспекції Дніпропетровської області до приватного підприємства про накладення арешту на кошти, що переглянута Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку<sup>3</sup>.*

В порядку адміністративного судочинства підлягають розгляду спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Такі спори виникають у зв'язку з публічним формуванням органів влади. Тому суб'єкт владних повноважень, як правило, не виступає їх стороною.

*Так, за ст. 175 КАС право оскаржувати дії чи бездіяльність кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори чи референдум,*

---

<sup>1</sup> Смокович, М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві [Текст] / М. Смокович // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2010. – № 2. – С. 52–63.

<sup>2</sup> Постанова Вищого адміністративного суду України від 15 січ. 2015 р. № 42476780 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42476780>.

<sup>3</sup> Постанова Вищого адміністративного суду України від 7 груд. 2015 р. № 54631434 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54631434>.

*мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Як бачимо, сторонами даного конфлікту є учасники виборчого процесу або суб'єкти ініціювання референдуму; представники влади у такому конфлікті участі не беруть.*

Відповідно до ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Порядок проведення виборів в Україні регламентується законами України «Про вибори Президента України»<sup>1</sup>, «Про вибори народних депутатів України»<sup>2</sup>, «Про місцеві вибори»<sup>3</sup>. Правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму визначено Законом України «Про всеукраїнський референдум»<sup>4</sup>.

Відзначимо, що юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на спори щодо правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу, стосувалися підготовки і проведення виборів чи референдуму. Особливості розгляду таких спорів встановлено статтями 172–179 КАС.

*Прикладом справи, що пов'язана із виборчим процесом, може слугувати справа за позовом кандидатів у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №140 на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. Відповідачем у цій справі була Центральна виборча комісія. У позові заявлялися такі вимоги: а) визнати протиправною відмову відповідача у зобов'язанні окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України провести повторний під-*

---

<sup>1</sup> Про вибори Президента України [Текст] : Закон України від 5 берез. 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

<sup>2</sup> Про вибори народних депутатів України [Текст] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.

<sup>3</sup> Про місцеві вибори [Текст] : Закон України від 14 лип. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.

<sup>4</sup> Про всеукраїнський референдум [Текст] : Закон України від 6 листоп. 2012 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.

*рахунок голосів виборців на відповідних виборчих дільницях та б) зобов'язати відповідача доручити окружній виборчій комісії провести повторний підрахунок голосів на цих виборчих дільницях. Дану справу розглянуто Київським апеляційним адміністративним судом із урахуванням особливостей, встановлених певними статтями КАС<sup>1</sup>.*

Ще однією категорією спорів, включених до переліку, що закріпленій у ч. 2 ст. 17 КАС, є *спори фізичних або юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації*.

Порядок реалізації права на доступ до публічної інформації, що знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначено Законом України «Про доступ до публічної інформації». Згідно із цим Законом *публічною інформацією* є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або що знаходиться у володінні зазначених суб'єктів, інших розпорядників публічної інформації.

Розпорядниками публічної інформації, отже, відповідачами у справах, що вирішуються за правилами КАС, можуть бути суб'єкти владних повноважень, а також інші юридичні особи (у тому числі юридичні особи приватного права), зокрема: 1) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, — стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 2) 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; 3) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; 4) суб'єкти гос-

---

<sup>1</sup> Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 6 листопада 2014 р. №41329979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41329979>.

подарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, а також іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією)<sup>1</sup>.

*Приміром, громадянин К. звернувся із позовом до виконавчого комітету міської ради та Головного управління містобудування і архітектури міської ради про визнання дії та бездіяльності суб'єктів владних повноважень протиправними та зобов'язання вчинити певні дії. Підставою звернення до суду була відмова відповідалів у наданні відповіді на запит щодо інформації про всі земельні ділянки комунальної форми власності у межах окремих районів міста, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову. Суд задовольнив вимоги позивача у повному обсязі. Ухвалюючи таке рішення, суд виходив з того, що відповідно до ч. 5 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову<sup>2</sup>.*

*Ще один приклад: Вищий адміністративний суд України розглянув касаційну скаргу громадянина С. на постанову Рівненського міського суду Рівненської області від 10 грудня 2013 р. й на ухвалу Житомирського апеляційного адміністративного суду від 11 лютого 2014 р., що були винесені по справі за позовом С. до виконавчого комітету Рівненської міської ради та Рівненського*

---

<sup>1</sup> Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 13 січ. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

<sup>2</sup> Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 13 груд. 2011 р. № 22546975 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22546975>.



*міського голови про визнання дій протиправними і зобов'язання вчинити певні дії. Скаргу суд касаційної інстанції задовольнив повністю, скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалив нове судове рішення, яким визнав протиправним надання неповної інформації на запит позивача і зобов'язав відповідачів надати позивачеві копії декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру Рівненського міського голови та його заступників за період з 2011 по 2012 р., які включають, крім іншого, відомості про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру членів їх сімей<sup>1</sup>.*

До юрисдикції адміністративних судів належать *спори 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»<sup>2</sup>*, за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю.

Законодавством встановлено особливості здійснення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони в особливий період, у період проведення антитерористичної операції, у період введення надзвичайного стану. Застосовуються такі процедури Міністерством оборони України та його розвідувальним органом, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Національною гвардією України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державною спеціальною службою транспорту, Державною службою України

---

<sup>1</sup> Постанова Вищого адміністративного суду України від 14 січ. 2015 р. №42369355 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42369355>.

<sup>2</sup> Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони [Текст] : Закон України від 12 трав. 2016 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – №24. – Ст. 488.

з надзвичайних ситуацій, Управлінням державної охорони України та іншими військовими формуваннями та/або частинами, які здійснюють закупівлю товарів, робіт і послуг, якщо вартість товарів і послуг дорівнює або перевищує 200 тисяч грн, а робіт — 1,5 мільйона грн. Зазначені товари, роботи і послуги необхідні для виконання завдань щодо відсічі збройної агресії та відвернення загроз державній безпеці, незалежності України, її територіальній цілісності і недоторканності, щодо боротьби з тероризмом, усунення обставин, що зумовили необхідність введення надзвичайного стану.

Кодекс адміністративного судочинства України не тільки окреслює коло справ, що належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, а й визначає ті публічно-правові справи, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Згідно з п. 1 ч. 3 ст. 17 КАС адміністративні суди не вирішують справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Останній, будучи єдиним органом конституційної юрисдикції, приймає рішення у справах щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Таким чином, і в Конституційному Суді, і в адміністративних судах можна оспорювати акти парламенту, Президента, уряду, акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Однак Конституційний Суд оцінює конституційність цих актів, а адміністративні суди — їх законність.

*Цікавим прикладом публічно-правової справи, на яку не поширюється юрисдикція адміністративних судів, видається справа, розгляд якої було ініційовано громадською організацією. Остання звернулася до Вищого адміністративного суду України (далі — ВАСУ) з позовом, у якому просила визнати протиправним та скасувати Указ Президента України від 27 серпня 2014 р. «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». На обґрунтування позову вона відзначила, що даний Указ прийнято із порушенням ст. 106 Конституції України та частин 1 і 2 ст. 11 Закону України від 20 квітня 2000 р. «Про природні монополії».*

*Ухвалою від 23 квітня 2015 р. ВАСУ на підставі п. 1 ч. 3 ст. 109 КАС відмовив у відкритті провадження в адміністративній справі. Приймаючи таке рішення, суд виходив із того, що оскільки предметом доказування у цьому спорі є конституційність вказаного нормативно-правового акта, прийнятого на підставі положень Конституції України, та, як вважає позивач, з перевищенням конституційних повноважень, то ця справа належить до конституційної юрисдикції, що унеможливило її розгляд у порядку адміністративного судочинства.*

*Не погоджуючись із таким рішенням, організація звернулася із заявою про його перегляд ВСУ. У заяві про перегляд зазначалося, що вимоги обґрунтовані незаконністю Указу. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ дійшла висновку, що ухвала ВАСУ про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі ґрунтується на правильному застосуванні норм матеріального та процесуального права, у зв'язку з чим заява громадської організації задоволенню не підлягає<sup>1</sup>.*

Правила Кримінального процесуального кодексу України так само спрямовано на розв'язання публічно-правових конфліктів. Їх сторонами є: а) фізичні особи, відносно яких вирішується питання про притягнення до кримінальної відповідальності, й б) суб'єкти влади, уповноважені на вчинення дій із збирання й оцінки доказів винуватості у скоєнні цими особами злочину. Але функції останніх не відзначаються управлінським характером. Отже, зазначені конфлікти не відносять до юрисдикції адміністративних судів (п. 2 ч. 3 ст. 17 КАС).

*На підтвердження цієї тези згадаємо рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р., в якому обґрунтовано висновок про неможливість застосування правил КАС для розгляду скарг на бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини. В цьому рішенні зауважено таке: «Відносини між фізичними чи юридичними особами і суб'єктами*

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 8 верес. 2015 р. №50944370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50944370>.

*владних повноважень обумовлені або управлінською діяльністю останніх, або охороною прав та свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Адміністративне судочинство запроваджено в Україні для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади у сфері управлінської діяльності. Відносини, що виникають внаслідок злочинних посягань, врегульовано нормами КПК. У Кодексі закріплено порядок оскарження рішень або дій органів дізнання, слідчого, прокурора, які вони постановили чи вчинили уже під час провадження у кримінальній справі. Розглядаючи заяву про злочин, зазначені суб'єкти діють до порушення кримінальної справи, але вдаються до тих же способів і прийомів, що застосовують під час досудового слідства. Тому перевірка скарг на їх рішення, дії або бездіяльність має відбуватися у тому ж процесуальному порядку і тим же судом, на який відповідно до закону покладено повноваження щодо оцінки доказів у кримінальній справі»<sup>1</sup>.*

За п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. Адже розгляд відповідних справ передбачає не перевірку судом управлінської діяльності носіїв владних повноважень, не визначення її відповідності вимогам закону, а оцінку поведінки підвладних осіб, установлення їх винуватості у вчиненні протиправних діянь і, як наслідок, — застосування щодо них примусових заходів. Такі справи за правилами Кодексу України про адміністративні

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 груд. 2011 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 101. – Ст. 3724.

правопорушення (далі — КУпАП) вирішують, крім представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, ще й загальні суди.

Зауважимо, що згідно зі ст. 288 КУпАП рішення по справі про адміністративне правопорушення, ухвалене «несудовим» органом, тобто представником органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, може бути оскаржено до суду. Крім цього, ст. 267 КУпАП закріплено право особи на судове оскарження заходів забезпечення провадження у таких справах. Очевидно, що у цих двох випадках оскарження відбувається за правилами КАС, бо йдеться про оцінку судом відповідності законові рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що були ухвалені або вчинені у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Особливості провадження з оскарження вказаних рішень, дій чи бездіяльності визначено у ст. 171<sup>2</sup> КАС.

*Для прикладу: за правилами КАС Держинським районним судом м. Харкова розглянуто позов фізичної особи — підприємця, у якому висунуто вимогу скасувати постанову Державної екологічної інспекції у Харківській області про накладання на позивача адміністративних стягнень за вчинення правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 78 та ст. 82 КУпАП. Рішенням суду позовні вимоги задоволено повністю з огляду на те, що відповідач не повідомив позивача про місце, дату та час розгляду його справи, розглянув справу без його участі, чим порушив його права, закріплені у ст. 268 КУпАП<sup>1</sup>.*

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється також на публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону (статуту) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (п. 4 ч. 3 ст. 17 КАС).

Аналіз приписів Закону України «Про громадські об'єднання» дозволяє стверджувати, що до відносин, які відповідно до закону

---

<sup>1</sup> Постанова Держинського районного суду м. Харкова від 12 серп. 2013 р. №33710410 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33710410>.

(статуту) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції, можна віднести відносини щодо визначення: найменування об'єднання, мети (цілей) та напрямів діяльності; порядку набуття і припинення членства (участі) в об'єднанні, прав та обов'язків його членів (учасників); повноважень керівника, вищого органу управління, інших органів управління об'єднання, порядку їх формування та зміни складу, терміну повноважень, а також порядку визначення особи, уповноваженої представляти об'єднання у зовнішніх зносинах; періодичності засідань і процедури прийняття рішень керівними органами об'єднання; порядку звітування керівних органів об'єднання перед його членами (учасниками); порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів об'єднання та розгляду скарг тощо<sup>1</sup>. Отже, спори, що виникають з таких відносин, не підлягають вирішенню за правилами КАС.

## Тема 5

---

### ПІДСУДНІСТЬ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

У юридичній літературі *підсудність адміністративних справ* розглядають у 2-х аспектах: 1) як правовий інститут, який регулює віднесення адміністративної справи до юрисдикції, по-перше, окремої ланки системи адміністративних судів, по-друге, конкретного адміністративного суду цієї системи; 2) як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, її суб'єктний склад, предмет спору) належать до юрисдикції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи зокрема<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Про громадські об'єднання [Текст] : Закон України від 22 берез. 2012 р. // Відом. Верхов Рад України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

<sup>2</sup> Комзюк, А. Т. Адміністративний процес України [Текст] : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – С. 238.

Визначити, який саме адміністративний суд наділений повноваженням розв'язувати конкретну справу адміністративної юрисдикції, дозволяють певні правила, які називають правилами підсудності.

*Правила підсудності* складають алгоритм визначення адміністративного суду, повноважного розглянути публічно-правовий конфлікт, і включають такі елементи: *правила предметної, територіальної, інстанційної підсудності та підсудності кількох пов'язаних між собою справ*. Закріплено такі правила у статтях 18–21 КАС.

**Правила предметної підсудності.** За цими правилами визначається, який із судів вправі розглядати адміністративну справу як суд першої інстанції. Таке повноваження надано: місцевим загальним, окружним адміністративним, апеляційним адміністративним судам та ВАСУ.

Віднесення *місцевих загальних судів* до таких, що розглядають адміністративні справи по першій інстанції, обумовлено потребою зробити правосуддя доступним для приватних осіб. Адже ці суди утворено у більшості адміністративно-територіальних одиниць, а тому вони є найбільш наближеними до місця їх (осіб) проживання, перебування чи знаходження. Такі суди розглядають:

1. *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* (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС).

Виокремлення цієї групи справ здійснено за суб'єктивним критерієм.

До місцевих загальних судів як адміністративних можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність: а) органів місцевого самоврядування; б) посадових осіб місцевого самоврядування; в) посадових осіб органів місцевого самоврядування; г) службових осіб органів місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування є: ради (сільська, селищна, міська, районна, обласна та районна в місті, у разі утворення), їх виконавчі органи та органи самоорганізації населення. До органів самоорганізації населення відносять будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські та селищні комітети.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок бюджетних коштів<sup>1</sup>. Закон не розмежовує поняття «посадова особа місцевого самоврядування» та «посадова особа органу місцевого самоврядування».

Головними посадовими особами територіальних громад села, селища, міста є, відповідно, сільський, селищний, міський голови. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаною територіальною громадою, утвореною відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>2</sup>, за винятком її адміністративного центру, обирається староста, який є посадовою особою місцевого самоврядування.

Особливим правовим статусом наділено секретарів сільської, селищної, міської рад, які за посадою входять до складу виконавчих комітетів рад.

Перелік інших посадових осіб наведено у статтях 10 та 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Стосовно службової особи органу місцевого самоврядування чинне законодавство, що регламентує відносини в управлінській сфері, не містить його визначення. Найбільш вдалиий науковий аналіз змісту цього поняття здійснено В. Авер'яновим. За його твердженням, службові особи наділені функціональною владою, що забезпечує практичне здійснення службових завдань та окремих функцій управління. Вони є представниками так званої адміністративної влади, а тому їх дії породжують юридичні наслідки для фізичних і юридичних осіб, які не перебувають з ними в службово-правових відносинах. Службові особи також вправі застосовувати заходи адміністративного примусу до учасників правовідносин, які порушують нормативно встановлені правила поведінки. Вчений сформу-

---

<sup>1</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування [Текст] : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

<sup>2</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад [Текст] : Закон України від 5 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.



лював дефініцію службової особи достатньо широко, зазначивши, що це фізична особа, яка обіймає постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форми власності, посаду, пов'язану з виконанням спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, що не перебувають з нею у службовому підпорядкуванні, і у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу<sup>1</sup>. У свою чергу Н. Писаренко та І. Бойко наголошують на необхідності доповнення законодавства про місцеве самоврядування терміном «службова особа». В такому разі приписи відповідних законодавчих актів узгоджувалися б з положеннями КАС, що сприяло б єдиному розумінню зазначеної категорії<sup>2</sup>.

Поміж представників муніципальної влади лише ради уповноважено як на правотворчість, так і на правозастосування: їх рішення можуть вміщувати загальнообов'язкові правила та/або розв'язувати відповідно до чинних норм певну ситуацію. Решта представників місцевого самоврядування вправі ухвалювати акти, які називають ненормативними або індивідуальними, бо їх спрямовано на застосування вже встановлених правил поведінки й адресовано конкретним суб'єктам.

*Конституційний Суд України у Рішенні від 16 квітня 2009 р. пропонує серед актів місцевого самоврядування розрізняти нормативні й ненормативні. До нормативних віднесено акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні — передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – С. 400–405.

<sup>2</sup> Писаренко, Н. Деякі питання розгляду судами справ за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / Н. Писаренко, І. Бойко // Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2014. – № 2. – С. 81.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої

Якщо однією зі сторін спору є обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, то справу розглядатиме окружний адміністративний суд, крім справ щодо рішень, дій чи бездіяльності зазначених суб'єктів у справах про адміністративні проступки (п. 1 ч. 2 ст. 18 КАС).

*2. Спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.*

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування уповноважені здійснювати дії, спрямовані на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови. Так, крім ухвалення рішень у справах про адміністративну відповідальність уповноважені суб'єкти на підставі норм закону вправі затримувати осіб, здійснювати особистий огляд, огляд речей, вилучати речі і документи, відсторонювати водіїв від керування транспортними засобами, здійснювати їх огляд на стан сп'яніння тощо.

Із позовною заявою про протиправність зазначених рішень, дій чи бездіяльності може звернутися особа, яка вважає, що внаслідок їх прийняття, вчинення або допущення порушено її права, свободи чи інтереси. Ще раз підкреслимо, що, розглядаючи таку заяву, місцевий загальний суд не торкатиметься питання винуватості позивача у скоєнні правопорушення; він оцінюватиме законність діяльності суб'єкта владних повноважень, що ухвалив оспорюване рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність.

*3. Справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним*

---

статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квіт. 2009 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 32. – Ст. 1084.

*соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.*

Конституцією України задекларовано, що Україна є державою соціальною. Права громадян соціального характеру зафіксовано у законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>1</sup>, «Про соціальний захист дітей війни»<sup>2</sup>, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»<sup>3</sup>, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»<sup>4</sup>, «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»<sup>5</sup>, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам»<sup>6</sup>, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»<sup>7</sup>, «Про соціальні послуги»<sup>8</sup>, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»<sup>9</sup>, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»<sup>10</sup> та ін.

---

<sup>1</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Текст] : Закон України від 9 лип. 2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 49-51. – Ст. 376.

<sup>2</sup> Про соціальний захист дітей війни [Текст] : Закон України від 18 листоп. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 94.

<sup>3</sup> Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Текст] : Закон України від 23 верес. 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 46–47. – Ст. 403.

<sup>4</sup> Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [Текст] : Закон України від 28 лют. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

<sup>5</sup> Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам [Текст] : Закон України від 16 листоп. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 2.

<sup>6</sup> Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам [Текст] : Закон України від 18 трав. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 33–34. – Ст. 404.

<sup>7</sup> Про державну допомогу сім'ям з дітьми [Текст] : Закон України від 21 листоп. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.

<sup>8</sup> Про соціальні послуги [Текст] : Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

<sup>9</sup> Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей [Текст] : Закон України від 20 груд. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

<sup>10</sup> Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні [Текст] : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 4. – Ст. 18.

Серед справ, що охоплюються даною категорією, можна виокремити такі групи: а) справи зі спорів щодо загальнообов'язкового державного страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності; б) справи зі спорів з приводу загальнообов'язкового державного страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; в) справи зі спорів щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, у тому числі пенсійного страхування осіб, звільнених з публічної служби (військової служби); г) справи зі спорів з приводу соціального захисту (дітей війни, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сімей з дітьми, інвалідів).

4. *Справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пп. 1–4 ч. 1 ст. 18 КАС.*

Відповідно до ч. 1 ст. 181 КАС учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Отже, адміністративним судам підсудні спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби при виконанні всіх виконавчих документів, передбачених ч. 2 ст. 17 Закону України «Про виконавче провадження», крім тих, відносно яких законом встановлено інший порядок їх оскарження. Стаття 82 згаданого Закону встановлює, що рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, — до адміністративного суду. Рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи

державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб) можуть бути оскаржені також до адміністративного суду<sup>1</sup>.

У постанові Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» наголошено, що при визначенні суду, до юрисдикції якого належить спір щодо законності рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби з приводу виконання судового рішення, слід враховувати: 1) юрисдикційну належність суду, який видав виконавчий документ і 2) статус позивача як сторони у виконавчому провадженні<sup>2</sup>.

До підсудності місцевих загальних судів віднесено справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності посадової особи органу державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення, постановленого такими судами як судами адміністративними, а саме, справи: а) 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; б) щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; в) з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

5. *Справи щодо: а) примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; б) примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; в) затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусово-*

---

<sup>1</sup> Про виконавче провадження [Текст] : Закон України від 21 квіт. 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

<sup>2</sup> Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби [Текст] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 13 груд. 2010 р. // Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2011. – № 1. – С. 118.

вого видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України; 2) продовження строку затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України; 3) затримання іноземців та осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено такі заходи примусового впливу до іноземців та осіб без громадянства, як примусове повернення в країну походження та примусове видворення за межі території України.

*Так, відповідно до ст. 26 Закону іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду.*

*Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу*

*без громадянства, якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави (ст. 30 Закону)<sup>1</sup>.*

Зауважимо, що примусове видворення іноземців та осіб без громадянства не може ототожнюватися із адміністративним видворенням як стягненням, можливість застосування якого передбачено ст. 24 КУпАП. Останнє є реакцією держави на скоєння правопорушення і має здійснюватися за правилами, визначеними законодавством про адміністративну відповідальність. Примусове видворення розглядається як захід примусу, передбачений Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; застосування цього заходу можливе виключно за наявності рішення місцевого загального суду, постановленого ним як судом адміністративним.

Ініціювати розгляд справ щодо протиправності рішень про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства в країну походження вправі особи, відносно яких ці рішення ухвалено. Позивачами у справах щодо примусового видворення за межі країни будуть суб'єкти владних повноважень, яких перелічено у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

*Окружним адміністративним судам підсудні:*

1. *Справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАС, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.*

---

<sup>1</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Текст] : Закон України від 22 верес. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

Конституцією України встановлено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Тому інституційно державні органи поділяються за належністю до 3-х гілок влади на органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Деякі з державних органів не представляють будь-яку з гілок влади. Приміром, Центральна виборча комісія України, Національний банк України або органи прокуратури. Такі органи можуть бути учасниками правовідносин, спори з яких розглядатимуть окружні адміністративні суди в порядку, визначеному КАС.

Обласні ради, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадові чи службові особи є представниками місцевого самоврядування. Спори за їх участю підсудні окружним адміністративним судам. Спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій та бездіяльності представників місцевого самоврядування у справах про адміністративні правопорушення, належить вирішувати місцевим загальним судам (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС). Таким чином, предметна підсудність спорів за участю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб розподілена між місцевими загальними та окружними адміністративними судами.

*2. Справи 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.*

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено, що на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом 5 робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, а у випадках, передба-



чених законом, також звертається у порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 4<sup>1</sup> Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у виді анулювання документа дозвільного характеру за наявності хоча б однієї з таких підстав: а) встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації; б) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення<sup>2</sup>.

3. *Справи щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.*

Частиною 3 ст. 18 КАС позивачам надано право за певних умов обирати суд, який розглядатиме їх справи, — місцевий загальний чи окружний адміністративний. Такий вибір можливий, якщо оспорується дії або бездіяльність посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади.

*Задля правильного сприйняття наведеного правила відзначимо, що згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до місцевих органів виконавчої влади належать місцеві державні адміністрації, що здійснюють виконавчу владу*

---

<sup>1</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 5 квіт. 2007 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – №29. – Ст. 389.

<sup>2</sup> Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 6 верес 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – №48. – Ст. 483.

*в областях і районах, містах Києві та Севастополі<sup>1</sup>. Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», у районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації<sup>2</sup>.*

*Крім цих органів, виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють територіальні органи центрального органу виконавчої влади. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць), якщо це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади<sup>3</sup>.*

У КАС передбачено три категорії справ, що розглядають і вирішують апеляційні адміністративні суди як суди першої інстанції. Це:

1. *Справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ч. 2 ст. 183<sup>1</sup> КАС).*

Такі справи розв'язують апеляційні адміністративні суди за місцем розташування даного майна.

*Відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб*

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

<sup>2</sup> Про військово-цивільні адміністрації [Текст] : Закон України від 3 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 87.

<sup>3</sup> Про центральні органи виконавчої влади [Текст] : Закон України від 17 берез. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

*чи з мотивів суспільної необхідності» суспільна необхідність — це обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку<sup>1</sup>.*

2. *Справи з приводу оскарження рішень дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії (крім рішень, дій, бездіяльності щодо встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), а також з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності члена цієї комісії (ч. 3 ст. 172 КАС).*

Ці справи підсудні по першій інстанції Київському апеляційному адміністративному суду.

3. *Справи щодо оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (ч. 7 ст. 176 КАС), які також віднесено до підсудності Київського апеляційного адміністративного суду.*

*Вищий адміністративний суд України як суд першої інстанції розв'язує справи щодо: а) встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму (ч. 4 ст. 18, ч. 3 ст. 172 КАС); б) дострокового припинення повноважень народного депутата України (ч. 4 ст. 18, ст. 180 КАС); в) оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (ч. 4 ст. 18, ст. 171<sup>1</sup> КАС).*

**Правила територіальної підсудності.** Загальне правило територіальної підсудності полягає в тому, що адміністративні справи вирішують суди за місцезнаходженням відповідача (ч. 1 ст. 19 КАС).

*Під місцезнаходженням відповідача слід розуміти: а) місце проживання або місце перебування фізичної особи, зареєстро-*

---

<sup>1</sup> 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 [Текст] : Закон України від 17 листоп. 2009 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – №1. – Ст. 2.

*ване у порядку, встановленому Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», а для фізичних осіб — підприємців — Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців»; б) місцезнаходження юридичної особи, тобто адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.*

До цього правила додано положення, що відображують особливості визначення територіальної підсудності окремих категорій адміністративних справ. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішують за *вибором позивача* суди за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або суди за місцезнаходженням відповідача. Отже, таке положення дозволяє позивачеві самостійно обрати для розгляду справи або суд, що розташований за його місцем проживання, або суд, що розташований за місцезнаходженням відповідача. Якщо позивач не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

Спеціальне правило територіальної підсудності адміністративних справ закріплено у ч. 3 ст. 17 КАС. Згідно з цим правилом виключно *окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ*, розглядає справи: а) з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, іншого суб'єкта влади, повноваження якого поширюються на всю територію України; б) щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель; в) відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа; г) про ану-

лювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

**Правила інстанційної підсудності.** Застосування цих правил дозволяє встановити суд, що вирішить справу як суд першої, апеляційної чи касаційної інстанції.

Як слушно зауважують науковці, правила інстанційної підсудності мають встановлюватися з огляду на такі дві вимоги: 1) вони повинні бути зрозумілими. Задля цього система судових інстанцій має бути максимально простою, щоб особа мала можливість легко розібратися, у яких випадках і до якого суду вона вправі звернутися з адміністративним позовом, а потім, за потребою — з апеляційною чи касаційною скаргами; 2) їх застосування повинно забезпечувати особам рівні можливості щодо оскарження судових рішень. Для кожної адміністративної справи необхідно передбачити однакову кількість судових інстанцій з тим, щоб право на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося<sup>1</sup>.

*Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 12 липня 2011 р. наголосив, що інстанційність пов'язана з такою організацією судової системи, яка забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої<sup>2</sup>.*

*Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів вказав, що ефективний судовий перегляд адміністративних актів з метою забезпечення захисту прав та інтересів приватних осіб є невід'ємним елементом системи захисту прав людини. У роз'яснювальному коментарі до цієї Рекомендації вказано на те, що верховенство права та справжня демократія передбача-*

---

<sup>1</sup> Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 269.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції) від 12 лип. 2011 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 60. – Ст. 2418.

*ють наявність судового перегляду адміністративних актів хоча б з метою зменшення нерівності в процесуальних засобах між відповідним адміністративним органом влади і громадянином<sup>1</sup>.*

Як зазначалося вище, *судами першої інстанції* в справах адміністративної юрисдикції можуть бути місцеві загальні, окружні адміністративні, апеляційні адміністративні суди та ВАСУ.

*Судами апеляційної інстанції* в справах адміністративної юрисдикції, як правило, виступають апеляційні адміністративні суди, утворені відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р. «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів». За ч. 2 ст. 20 КАС вони переглядають рішення місцевих загальних судів як судів адміністративних та окружних адміністративних, які знаходяться в межах їх територіальної юрисдикції.

Вищий адміністративний суд України уповноважено діяти як суд апеляційної інстанції у випадках, коли справи адміністративної юрисдикції розглянуто апеляційними адміністративними судами як судами першої інстанції. Ці випадки передбачено ч. 3 ст. 172, ч. 7 ст. 176 та ч. 2 ст. 183<sup>1</sup> КАС.

Вищий адміністративний суд України відповідно до ч. 3 ст. 20 КАС переглядає рішення місцевих загальних, окружних адміністративних та апеляційних адміністративних судів як *суд касаційної інстанції*.

Конституційний статус ВСУ як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують такі повноваження<sup>2</sup>. Згідно зі ст. 237

---

<sup>1</sup> Рекомендація Rec (2004) 20 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів [Текст] // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 552–575.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України від 11 берез. 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – №21. – Ст. 882.

КАС Верховний Суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з таких підстав: 1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; 2) неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права — при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів; 3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом; 4) порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення ВАСУ незаконного судового рішення з питань, передбачених ст. 171<sup>1</sup> КАС; 5) невідповідність судового рішення суду касаційної інстанції викладеному у постанові ВСУ висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права.

**Правила підсудності кількох пов'язаних між собою вимог.** Особа, звертаючись до суду з адміністративним позовом, може висунути кілька вимог. Якщо ці вимоги пов'язані між собою, то вони можуть заявлятися в одному позові. Правила, що дозволяють визначити, якому суду належить вирішувати справу за таким позовом, розміщено у ст. 21 КАС. Вони зводяться до такого.

1. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача. Слід мати на увазі, що місцевими адміністративними судами будуть або загальні місцеві, або окружні адміністративні суди.

У разі, 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.

*Для прикладу наведемо таку справу. Ф. звернулася до суду з адміністративним позовом до Харківської міської ради, Хар-*

ківського міського голови, Управління культури та туризму Харківської обласної державної адміністрації, Президента України, Генерального прокурора України. У позові вона заявила такі вимоги: а) визнати незаконною бездіяльність Управління культури та туризму Харківської обласної державної адміністрації, яке допустило, що на території м. Харкова встановлено меморіальну дошку із порушенням Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років»; б) визнати незаконною бездіяльність Президента України, який допустив, що на території м. Харкова встановлено меморіальну дошку, що ображає почуття громадян; в) визнати незаконною бездіяльність Генерального прокурора України, який не припинив незаконну бездіяльність прокурора Харківської області і допустив на території м. Харкова встановлення дошки; г) скасувати рішення міської комісії з питань топоніміки та охорони історико-культурного середовища Харківської міської ради; д) визнати незаконним розпорядження міського голови про встановлення меморіальної дошки як винесене із порушенням Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років»; е) скасувати розпорядження міського голови про встановлення меморіальної дошки; ж) зобов'язати відповідачів прийняти заходи, спрямовані на демонтаж зазначеної меморіальної дошки.

Вирішуючи питання про відкриття справи, Харківський окружний адміністративний суд у своїй ухвалі розв'язав питання визначення підсудності даної справи. Так, суд зазначив, що відповідно до ч. 1 ст. 21 КАС позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. 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. Оскільки в розглядуваній справі позовні вимоги спрямовані до різних суб'єктів владних повноважень, а відтак — підсудні різним судам, суд застосував правила, викладені у ч. 1 ст. 21 КАС<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 27 черв. 2012 р. № 25125916 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25125916>.



У випадках, якщо справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) — іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд.

2. Протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть завдавати шкоди фізичній або юридичній особі. Зазвичай вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства. Проте з огляду на пов'язаність вимог про протиправність рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та про відшкодування шкоди, завданої таким рішенням, дією чи бездіяльністю, вони (вимоги) розглядаються адміністративним судом в одному провадженні.

*Для прикладу: К. звернулася до районного суду із позовом до податкової інспекції про визнання протиправними дій першого заступника голови інспекції й відшкодування моральної шкоди у розмірі 25 000 грн. У судовому засіданні позивачка пояснила, що їй стало відомо про те, що перший заступник голови податкової інспекції звертався із запитом до міської клінічної лікарні про стан її здоров'я, про що був зроблений запис в амбулаторній картці, яка була витребувана судом. Позивачка двічі просила керівника податкової інспекції надати їй копії запиту та відповіді лікарні, однак останній не відреагував на її звернення. К. представила копії відповідних заяв, надісланих керівникові податкової інспекції листом із повідомленням. Позивачка вважала, що їй завдано моральної шкоди у розмірі 25 000 грн, оскільки внаслідок незаконного збирання керівником інспекції щодо неї інформації вона дуже знервувалася, вимушена була пояснювати всім своїм знайомим, у зв'язку з чим зазначений запит надіслано до лікарні.*

*Рішенням суду першої інстанції, яке було залишено в силі і апеляційним, і касаційним судами, позовні вимоги, висунуті К., задоволено частково, а саме — вимоги про визнання протиправними дій податкової інспекції щодо збирання інформації про стан здоров'я позивачки задоволено повністю, а вимоги про відшкодування моральної шкоди — частково; стягнуто з відповідача на користь позивачки в рахунок відшкодування моральної шкоди 150 грн.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Ухвала Вишого адміністративного суду України від 8 черв. 2006 р. № 44873 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44873>.

## Тема 6

### СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

**Суд як суб'єкт адміністративного судочинства.** В Кодексі адміністративного судочинства України закріплено визначення для 2-х термінів — «адміністративний суд» та «суд».

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС *адміністративний суд* — це суд загальної юрисдикції, уповноважений розглядати і вирішувати адміністративні справи. Даний термін може вживатися в тексті КАС, якщо йдеться про діяльність: а) місцевого загального суду, якому підсудні окремі види адміністративних справ; б) будь-якого з утворених адміністративних судів; в) Верховного Суду України при перегляді ним судових рішень в адміністративних справах з підстав, встановлених Кодексом.

Зі змісту п. 3 ч. 1 ст. 3 КАС випливає, що поняття *суд* є узагальнюючим, тобто таким, що використано у нормах, адресованих тим суб'єктам судочинства (суддям чи їх колегіям), які вправі відправляти правосуддя.

Під *складом суду в адміністративному судочинстві* потрібно розуміти визначених автоматизованою системою документообігу за принципом вірогідності суддю або колегію суддів для розгляду і вирішення конкретної справи, прийнятої до провадження цього суду. Згідно з ч. 3 ст. 15<sup>1</sup> КАС принцип вірогідності враховує кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в їх ухваленні, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відрядженні та закінчення терміну їх повноважень.

В абзаці 2 ч. 4 ст. 15 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» вказано, що законодавство може передбачати й інші випадки, в яких суддя позбавляється права здійснювати правосуддя або брати участь у розгляді судових справ. Зокрема, приписи ст. 27 КАС забороняють включати до складу суду з розгляду адміністративної справи суддю: а) якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідан-

ня, свідок, експерт, спеціаліст або перекладач; б) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи; в) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем сторони або інших осіб, які беруть участь у справі; г) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді; д) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, встановленого ч. 3 ст. 15<sup>1</sup> КАС. Також до складу суду не можуть входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя.

При наявності принаймні однієї з перелічених обставин неминуче виникають сумніви у тому, наскільки об'єктивним зможе бути суддя при розгляді і вирішенні відповідної справи. У такому випадку неупередженість складу суду досягається завдяки закріпленому у КАС механізму відводу судді (колегії суддів).

Вимога Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо розгляду справи неупередженим (безстороннім) судом є одним із аспектів права на справедливий судовий розгляд. Європейський суд з прав людини укладає у зміст поняття неупередженості суду дві складові. По-перше, суд повинен бути безстороннім суб'єктивно, а це означає, що у нього не може бути особистих симпатій, уподобань чи прихильностей<sup>1</sup>. При цьому Суд виходить з презумпції неупередженості складу суду, згідно з якою останній вважається безстороннім, поки не з'являться докази, що свідчать про інше. По-друге, суд має бути безстороннім об'єктивно, тобто у національному законодавстві повинно бути передбачено «...достатньо гарантій, що виключають будь-які законні сумніви»<sup>2</sup>. Мається на увазі встановлення стосовно суддів обмежень щодо участі у політичному житті, а також іншій діяльності, реалізація якої могла б викликати підозру в його особистій заінтересованості при розгляді справи.

Відповідно до ч. 1 ст. 30 КАС у разі виявлення обставин, що забороняють судді здійснювати розгляд і вирішення справи, він

---

<sup>1</sup> Банчук, О. А. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод до процедури здійснення судочинства [Текст] / О. А. Банчук, Р. О. Куйбіда. – К. : Леста, 2005. – С. 18–19.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Фіндлі проти Сполученого Королівства» від 25 лют. 1997 р., п. 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461495/2461495.htm>.

зобов'язаний заявити самовідвід. Особи, які беруть участь у справі, також мають право ініціювати відвід; головне, щоб він був вмотивованим і заявлений до початку розгляду адміністративної справи по суті. Заява про відвід (самовідвід) подається у письмовій формі з обґрунтуванням відповідних підстав. Як свідчить практика адміністративних судів з розгляду заяв про відвід судді (колегії суддів), більшість з них належним чином не вмотивовані та не забезпечені необхідними доказами. У спеціальній юридичній літературі відзначається, що надати додаткові докази досить складно, оскільки такі заяви, як правило, розглядаються судом майже одразу після їх одержання<sup>1</sup>.

Нормами КАС дозволяється заявляти самовідвід і після того, як розгляд справи вже розпочато, але тільки за умови, що про підстави самовідводу не було відомо раніше. У разі задоволення такої заяви, якщо розгляд справи здійснювався колегіально, залучається інший суддя і розгляд справи починається спочатку.

Питання про відвід вирішується у нарадчій кімнаті ухвалою суду, який розглядає справу (ч. 2 ст. 31 КАС). Якщо йдеться про відвід кільком суддям або всьому складу суду, то це питання вирішується простою більшістю голосів. Таким чином, під час здійснення адміністративного судочинства висновок про наявність чи відсутність заінтересованості у результатах справи вирішується суддею, якому заявлено відвід (або за його участі). При такому порядку порушується «...загальновідома максима *nemo debet esse iudex in propria causa*»<sup>2</sup> і виникає невпевненість в об'єктивності висновку про відмову у задоволенні заяви про відвід. Задля зведення до мінімуму випадків упередженості суддів доцільно внести відповідні зміни до КАС, позбавивши тим самим права вирішувати вказані питання суддів, щодо яких є сумніви у неупередженості.

*На підставі аналізу ухвал, прийнятих за результатами розгляду заяв про відвід (самовідвід) суддів, можна дійти висновку, що суди не завжди притримуються єдиного підходу при вирі-*

---

<sup>1</sup> Тай, Ю. В. Отвод судей как гарантия независимости суда [Текст] / Ю. В. Тай, Ф. А. Тахмина, В. Ле Бурдон // Вестн. Высшего арбитраж. суда РФ. – 2014. – № 8. – С. 140.

<sup>2</sup> Там само. – С. 133.

шенні цього питання. Прикладом є ухвала Вінницького міського суду Вінницької області у справі за позовом особи до департаменту охорони здоров'я Вінницької міської ради про порушення права на медичну допомогу. Так, 28 лютого 2014 р. позивач звернувся до суду із заявою про відвід головуючого у судовому засіданні, вмотивованою тим, що ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі, постановлену 18 лютого 2013 р. цим суддею, було скасовано апеляційним судом, а справу направлено для подальшого розгляду. Після цього ухвалою Вінницького міського суду, прийнятою у тому самому складі суду, вищевказаний позов залишено без розгляду. Це рішення також було скасовано судом апеляційної інстанції, а справу знову направлено для продовження розгляду.

Враховуючи вищевикладене, позивач вважав, що дії головуючого були упередженими і свідчили про намір щодо затягування розгляду справи. Дослідивши матеріали справи, суд не встановив наявності підстав для відводу судді, передбачених статтями 27, 28 КАС, але вирішив задовольнити заяву про відвід з метою попередження в подальшому скарг на необ'єктивність і упередженість суду<sup>1</sup>.

Іншого висновку дійшов Волинський окружний адміністративний суд в ухвалі від 13 березня 2014 р. у справі за позовом особи до Ягодинської митниці про визнання протиправними та скасування наказів, якою відмовив у задоволенні заяви про відвід колегії суддів<sup>2</sup>.

Неоднаковість судової практики, яка сформувалась у ході розгляду заяв про відвід судді, з нашого погляду, пояснюється тим, що законодавець при викладенні у КАС підстав для відводу (самовідводу) судді, використав оціночні юридичні категорії, не розкривши їх змістовного наповнення.

---

<sup>1</sup> Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 28 лют. 2014 р. №37385005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37385005>.

<sup>2</sup> Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 13 берез. 2014 р. №49976257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49976257>.

З урахуванням предмета оскарження, суб'єктного складу учасників правовідносин, з яких виник спір, а також складності справи, її розгляд і вирішення може здійснюватися одноособово або колегіальним складом суду. Кожний з указаних порядків здійснення провадження у справі не позбавлений як переваг, так і певних недоліків. Так, при одноособовому розгляді справи забезпечується швидке і економічне її вирішення, а це, у свою чергу, зменшує навантаження на суддів та робить судовий процес не настільки фінансово обтяжливим як для його учасників, так і для держави. Окрім цього, зростає особиста відповідальність судді за ухвалені рішення. Однак при розгляді справи одним професійним суддею існує небезпека незаконного впливу на нього з боку однієї зі сторін та прийняття упередженого рішення.

Загальновизнаною є точка зору, згідно з якою колегіальний склад суду, у порівнянні з одноособовим, може вирішити справу більш об'єктивно і неупереджено. Також серед переваг колегіального розгляду відмічають всебічне дослідження і зважену оцінку обставин справи, результатом чого стає ухвалення рішення, яке відповідає усім вимогам матеріального та процесуального права. Але, разом з тим, потребується більше часу для ознайомлення суддів з матеріалами справи для подальшого спільного обговорення.

Зваженим вбачається підхід, за якого обидва порядки розгляду і вирішення судових справ не протиставляються один іншому, а поєднуються, як це зроблено у приписах КАС. За загальним правилом, сформульованим у ч. 1 ст. 23 КАС, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово. У цьому випадку суддя діє як суд і є головуючим у судовому засіданні. Щоправда, у КАС передбачено значну кількість винятків з цього правила. Але нагадаємо, що більшість адміністративних справ як суди першої інстанції вирішують місцеві адміністративні суди, до яких законодавством віднесено місцеві загальні суди як адміністративні й окружні адміністративні суди. Підсудні цим судам справи, як зазначалося вище, розв'язуються одноособово, але не завжди, оскільки приписи ч. 2 ст. 24 КАС наділяють суддю місцевого адміністративного суду правом ініціювати розгляд і вирішення справи,

яка знаходиться у його провадженні, колегією у складі трьох суддів у разі її особливої складності.

Окрім цього, адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії розглядають і вирішують в окружному адміністративному суді колегії у складі трьох суддів (ч. 1 ст. 24 КАС).

Існують й інші приклади того, коли, всупереч загальному правилу, адміністративні справи вирішують у першій інстанції колегіально. Деякі категорії справ відповідно до КАС вирішуються як судами першої інстанції: 1) апеляційними адміністративними судами; 2) Київським апеляційним судом; 3) Вищим адміністративним судом України. Так, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню (ч. 2 ст. 183<sup>1</sup> КАС).

Відповідно до ч. 4 ст. 18, ч. 2 ст. 171<sup>1</sup> КАС ВАСУ як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення, дії чи бездіяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Також до ВАСУ оскаржуються рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду (ч. 3 ст. 173 КАС). Адміністративні справи, підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів,

а ті, що підсудні ВАСУ як суду першої інстанції, — колегією у складі не менше п'яти суддів.

Перегляд рішень, ухвалених адміністративними судами, завжди має здійснюватися колегіальним складом суду. Так, апеляційний перегляд рішень місцевих адміністративних судів здійснюється в апеляційних адміністративних судах колегією у складі трьох суддів. Відзначимо, що судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих згідно із ч. 3 ст. 172, ч. 2 ст. 183<sup>1</sup> КАС, є Вищий адміністративний суд України, який здійснює перегляд рішень у вказаних категоріях справ колегією у складі трьох суддів. Рішення ВАСУ як суду першої інстанції підлягають перегляду Судовою палатою в адміністративних справах ВСУ (ч. 6 ст. 171<sup>1</sup> КАС), засідання якої є правомочними за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу.

Рішення адміністративних судів у касаційному порядку переглядаються колегією суддів ВАСУ у складі не менше трьох осіб. Важливо, щоб кількісний склад колегії не був парним — задля забезпечення вирішення усіх процесуальних питань більшістю голосів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах ВСУ здійснюється різними складами суду в залежності від підстави, з якої перевіряється те чи інше рішення адміністративного суду. Так, у ч. 2 ст. 241 КАС зазначається, що при перегляді судового рішення з підстав неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, а також неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права (при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ чи встановленої законом юрисдикції адміністративних судів) справа розглядається Судовою палатою в адміністративних справах ВСУ, засідання якої є правомочними за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу. При цьому, якщо судові рішення в адміністративній справі оскаржується з підстав неоднакового застосування однієї і тієї самої норми права судами касаційної інстанції різної



юрисдикції, справа розглядається на спільному засіданні відповідних судових палат ВСУ, яке є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з судових палат.

Перегляд судового рішення з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення нею міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом, відбувається на спільному засіданні всіх судових палат ВСУ за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з судових палат.

Недотримання правил щодо колегіального розгляду адміністративної справи має суттєве значення для визначення повноважності складу суду. Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» зазначив, що судові рішення, ухвалені з порушенням цих правил, підлягають обов'язковому скасуванню з направленням справи на новий судовий розгляд. Однак необґрунтоване створення колегії суддів у суді першої інстанції і розгляд нею справи ВАСУ не вважає підставою для скасування судового рішення<sup>1</sup>.

У свою чергу, у постанові Верховного Суду України у справі за позовом про поновлення на публічній службі наводиться позиція ВАСУ, згідно з якою термін «неповноважний склад суду» не повинен тлумачитися лише як відсутність повноважень суддів щодо здійснення своїх професійних обов'язків. Зокрема, повноваження складу суду належить сприймати і як компетентність у розумінні наявності права «...на розгляд у суді відповідно до предмета спору, вирішення справ судом певної інстанції та судом, який має повноваження на розгляд справ у межах територіальної юрисдикції, визначеної КАС, що забезпечує право на розгляд справи незалежним і безстороннім

---

<sup>1</sup> Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ [Текст] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України 6 берез. 2008 р. // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2008. – №2. – С. 117.

судом, встановленим законом»<sup>1</sup>. Прийняті з порушенням вказаних правил судові рішення не можуть бути залишені у силі через їх незаконність.

Не зважаючи на очевидність таких висновків, Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України підтримала їх не в повній мірі. За позицією суддів ВСУ, для з'ясування питання про наявність у складу суду належних повноважень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи важливим є правильне визначення її предметної та інстанційної підсудності. Якщо ж складом суду, який розглянув справу, не дотримано правила територіальної підсудності, то його не можна вважати неповноважним. В обґрунтування своєї позиції ВСУ зазначив, що суди однієї ланки мають однакову компетенцію і рівні можливості стосовно розгляду будь-якої справи, яка за предметною підсудністю віднесена до їх юрисдикції. Погодитися з таким підходом вкрай складно, оскільки роз'яснивши нижчестоящим судам приписи КАС саме таким чином, ВСУ фактично дозволив їм не дотримуватись деяких правил про підсудність адміністративних справ.

**Особи, які беруть участь у справі.** Кодекс адміністративного судочинства України визначає сторін, третіх осіб, представників сторін та третіх осіб *особами, які беруть участь у справі*.

Здатність до участі цих осіб в адміністративному процесі обумовлюється наявністю в них адміністративної процесуальної правосуб'єктності, що складається з адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності.

*Адміністративна процесуальна правоздатність* — це визнана за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами) здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві.

*Адміністративна процесуальна дієздатність* — це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 25 берез. 2008 р. № 3399587 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3399587>.

обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, що належить фізичним особам, органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам). При цьому закон ставить до фізичних осіб вимоги досягнення повноліття і невизнання судом недієздатними. Дієздатними в адміністративному судочинстві також вважаються фізичні особи до досягнення 18-річного віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

*Так, Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» встановлено, що звернутися до уповноваженого органу з особистою заявою про оформлення й отримання документів, що посвідчують особу та встановлюють громадянство України, можуть громадяни України, які досягли 16-річного віку<sup>1</sup>. Це означає, що у випадку виникнення правового конфлікту в цих відносинах стороною в адміністративному судовому процесі може виступити фізична особа з 16-річного віку.*

*З цього ж віку особа стає суб'єктом адміністративної відповідальності (ст. 12 КУпАП). Тому й оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у відносинах, пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності, може громадянин, який досяг 16-річного віку.*

Особи, які беруть участь у справі, наділені такими процесуальними правами: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи

---

<sup>1</sup> Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус [Текст] : Закон України від 20 листоп. 2012 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 51. – Ст. 716.

та заперечення; 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів, та ін. До того ж ці особи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Наведені права, як і процесуальні обов'язки, є рівними для всіх осіб, які беруть участь у справі. Останні зобов'язані добросовісно користуватися процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

У відповідності до ст. 50 КАС сторонами в адміністративному процесі є *позивач* та *відповідач*. Сторони є основними учасниками правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, наділені згідно із законодавством відповідним обсягом адміністративної процесуальної правосуб'єктності та юридично заінтересовані у результатах розв'язання спору між ними. По суті, сторонами є особи, чий спір про право суд повинен вирішити. Ці особи є головними в адміністративному судовому процесі, адже без них неможливий сам процес.

Ініціатором порушення провадження в адміністративній справі є *позивач*, під яким розуміють особу, на захист суб'єктивного права якої подано адміністративний позов до суду. У ст. 6 КАС закріплено, що кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або інтереси. Проте позивачем в адміністративній справі може бути не лише фізична чи юридична особа, а й суб'єкт влади, який на виконання своїх повноважень звертається до адміністративного суду із позовною заявою або поданням. Суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду лише у випадках, встановлених законом. Окрім випадків, закріплених у КАС, такі суб'єкти можуть бути по-

зивачами в адміністративній справі тоді, коли законом передбачено, що тільки ухвалення судового акта дозволяє повноцінно реалізувати закріплені за ними повноваження. Таким чином, позивачами в адміністративному судовому процесі виступають громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

*Відповідач* — це особа, яка на думку позивача, порушила його права, свободи або інтереси. Зазвичай, відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами а адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

Позивач і відповідач мають різну мету участі в адміністративному судовому процесі. Проте їх об'єднують деякі ознаки. Так, позивач і відповідач є особами, між якими виник спір про право у публічних відносинах. Сторони беруть участь у адміністративній справі від свого імені. В судовому рішенні розв'язується питання щодо їх прав, свобод чи законних інтересів, на них поширюються правові наслідки ухваленого судом рішення. Саме сторони несуть судові витрати. Процесуальна правосуб'єктність сторін передбачає правонаступництво. До того ж сторони можуть брати участь в адміністративному процесі через представника.

Процесуальний статус сторони в адміністративному процесі обумовлює й наявність специфічних прав, якими наділяються позивач і відповідач. Так, ч. 1 ст. 51 КАС передбачено, що позивач має право в будь-який час до закінчення судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову, а також право відмовитися від позову в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду. Позивач має право до початку судового розгляду

справи по суті змінити предмет або підставу позову шляхом подання письмової заяви. Відповідач згідно з ч. 2 ст. 51 КАС вправі визнати адміністративний позов повністю або частково, подати проти нього заперечення.

Позивач і відповідач наділені правом на примирення, якого можуть досягнути на будь-якій стадії адміністративного процесу. Суд контролює умови примирення сторін і не приймає відмови позивача від адміністративного позову і визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси. Примирення, що відповідає вимогам законодавства, є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Особа, звертаючись з позовом до адміністративного суду, може помилково припускати, що саме її права, свободи та законні інтереси порушені рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або вважати таким порушником не того суб'єкта, який має відповідати. В такому випадку сторона в адміністративному процесі буде вважатися неналежною і перед судом постане питання її заміни.

У ст. 52 КАС наведено правила заміни неналежної сторони. Ними визначено підстави, умови і порядок заміни. Підставами для заміни неналежної сторони є встановлення судом першої інстанції факту, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за позовом.

Порядок заміни неналежної сторони залежить від того, чи згоден позивач на таку заміну. Так, за його згодою допускається заміна первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, при умові якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи.

У разі якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу. Якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача.

Після заміни сторони, вступу третьої особи, що заявляє самостійні вимоги на предмет спору, залучення другого відповідача розгляд адміністративної справи починається спочатку.

*Для прикладу: у провадженні Запорізького окружного адміністративного суду знаходився адміністративний позов акціонерного товариства до Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії про скасування постанови. Представником позивача було заявлене клопотання про заміну відповідача на належного відповідача, а саме на Державне підприємство «Національна енергетична компанія “Укренерго”». Заслухавши пояснення представника позивача, вивчивши матеріали справи, суд допустив заміну первинного відповідача належним відповідачем, залучивши як відповідача Державне підприємство «Національна енергетична компанія “Укренерго”», про що ухвалив рішення<sup>1</sup>.*

Крім сторін, у результаті адміністративної справи можуть бути зацікавлені й інші особи, які не є сторонами публічно-правового спору, переданого на розгляд і вирішення суду. Ними є треті особи. У ст. 53 КАС передбачено два види третіх осіб — треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Вступ у справу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, може відбутися у будь-який час до закінчення судового розгляду. Ці особи пред'являють адміністративний позов до сторін. Задоволення позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. Якщо адміністративний суд при прийнятті позовної заяви, підготовці справи до судового

---

<sup>1</sup> Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 16 лип. 2010 р. №49704568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49704568>.

розгляду або під час розгляду встановить, що судове рішення може вплинути на права і обов'язки осіб, які не є стороною у справі, то він залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

*Для прикладу: при розгляді Полтавським окружним адміністративним судом адміністративної справи за позовом приватного підприємства до Комунального підприємства бюро технічної інвентаризації «Інвентаризатор», третя особа — товариство з обмеженою відповідальністю «Проектно-вишукувальний інститут “Полтаваагропроект”» про визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити певні дії, представник позивача заявив клопотання про залучення як співвідповідачів виконавчий комітет Октябрської районної у м. Полтаві ради та управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Полтавської міської ради. Представник відповідача направив суду клопотання про залучення як співвідповідачів виконавчий комітет Октябрської районної у м. Полтаві ради та управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Полтавської міської ради. Суд ухвалив рішення залучити до участі у справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, на стороні відповідача виконавчий комітет Октябрської районної у м. Полтаві ради та управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Полтавської міської ради<sup>1</sup>.*

Треті особи в адміністративному процесі мають ті ж самі права й обов'язки, що й інші особи, які беруть участь у справі. Крім цього, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають права позивача.

Відповідно до ст. 55 КАС в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на

---

<sup>1</sup> Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 28 верес. 2010 р. № 11452364 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11452364>.



будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи правонаступником. Підставами для залучення до участі у справі правонаступника сторони або третьої особи можуть бути, приміром, смерть фізичної особи або оголошення її померлою, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво; ліквідація органу (суб'єкта владних повноважень) чи посади в органі; звільнення з посади чи інше припинення повноважень посадової особи суб'єкта владних повноважень; припинення юридичної особи, інші випадки заміни особи у відносинах, щодо яких виник спір.

Якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, то в такому випадку суд залучає до участі у справі їх правонаступників. У випадку ж відсутності правонаступників до участі у справі залучається орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача.

У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача.

Сторони та треті особи в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі через представника. *Представником* є фізична особа, яка має визначену КАС адміністративну процесуальну дієздатність.

Розрізняють представництво на основі договору або закону. Законними представниками малолітніх та неповнолітніх осіб, а також недієздатних фізичних осіб є батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники — батьки, усиновлювачі,

опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена. Суд може залучити до участі у справі законних представників неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, та які беруть участь у справі, якщо необхідно найбільш повно захистити їх права, свободи та інтереси.

Законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом. Як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

До осіб, які не можуть бути представниками в суді, віднесено секретарів судового засідання, експертів, спеціалістів, перекладачів та свідків. Судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

У разі наявності поважних причин, що унеможливають самостійне звернення до адміністративного суду особи, яка вважає, що її суб'єктивне право чи законний інтерес порушено, адміністративний позов про захист відповідного права може бути подано Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, органом державної влади, органом місцевого самоврядування, фізичною або юридичною особою, якщо це прямо передбачено законодавством.

Ще однією особою, яка може звертатися до суду з адміністративним позовом (поданням), брати участь у розгляді справи, а також вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, є *прокурор*. Прокурор,

який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

**Інші учасники адміністративного процесу.** Правовий статус інших учасників адміністративного процесу — осіб, які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи, — закріплено у статтях 62–67 КАС. До таких осіб віднесено секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста та перекладача.

*У спеціальній літературі цих осіб поділяють на дві групи:*

- 1) особи, які обслуговують адміністративне судочинство (секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач);*
- 2) особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти)<sup>1</sup>.*

Відповідно до ст. 63 КАС секретар судового засідання здійснює судові виклики і повідомлення, перевіряє наявність та з'ясовує причини відсутності осіб, яких було викликано до суду, і доповідає про це головному. Під час засідання секретар здійснює повне його фіксування за допомогою звукозаписувального технічного засобу; веде журнал судового засідання; оформляє матеріали адміністративної справи; виконує інші доручення головному у справі. Секретарем може бути складено протоколи про вчинення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення (ч. 1 ст. 45 КАС).

---

<sup>1</sup> Основи адміністративного судочинства в Україні [Текст] : навч. посіб. для юрид. факультетів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К. : Конус Ю, 2006. – С. 72; Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді [Текст] : монографія / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – С. 191.

У кожному суді діє служба *судових розпорядників*, організаційне забезпечення діяльності якої здійснює Державна судова адміністрація України та її територіальні управління. Судовий розпорядник може залучатися до участі в адміністративному процесі головуючим у судовому засіданні. Він забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників адміністративного процесу; оголошує про вхід суду до зали і вихід суду із неї; слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми у залі; приймає від учасників адміністративного процесу та передає документи і матеріали суду під час судового засідання; виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта; запрошує до зали засідання свідків та виконує розпорядження головуючого про приведення їх до присяги; виконує інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Вимоги судового розпорядника є обов'язковими для осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання.

*Згідно з Положенням про службу судових розпорядників та організацію її діяльності судові розпорядники мають право:* а) за дорученням головуючого робити зауваження учасникам судового процесу та іншим особам, присутнім у залі судового засідання, в разі порушення ними встановлених правил або невиконання розпоряджень головуючого в судовому засіданні, вимагати від таких осіб додержання порядку та вживати відповідних заходів щодо усунення порушень; б) звертатися до працівників правоохоронних органів у випадках порушень громадського порядку у приміщенні суду та з метою затримання осіб, які чинять протиправні дії; в) видаляти з приміщення суду та зали судового засідання за розпорядженням голови суду або головуючого судді осіб, які відмовляються виконувати їх законні вимоги, проявляють неповагу до суду, порушують громадський порядок у приміщенні суду та процесуальний порядок здійснення судочинства тощо; г) складати протоколи про адміністративні правопору-

*шення, передбачені ст. 185<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>1</sup>.*

У разі відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання.

Згідно із Законом України «Про засади державної мовної політики» особі, яка бере участь у розгляді справи в суді, забезпечується право вчиняти усні процесуальні дії (робити заяви, давати показання і пояснення, заявляти клопотання і скарги, ставити запитання тощо) рідною мовою або іншою мовою, якою вона володіє, користуючись послугами *перекладача* у встановленому процесуальним законодавством порядку (ч. 4 ст. 14). У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої ст. 8 цього Закону, послуги перекладача з регіональної мови або мови меншини (мов), у разі їх необхідності, надаються без додаткових для цих осіб витрат<sup>2</sup>.

Виходячи з положень ч. 1 ст. 68 та ч. 2 ст. 125 КАС, перекладачем є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухоніми. Така особа присягається сумлінно виконувати обов'язки перекладача, використовуючи всі свої професійні можливості.

Перекладач допускається до участі у процесі ухвалою суду за клопотанням зацікавленої особи або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа внаслідок неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту.

*Суди всіх інстанцій повинні неухильно виконувати вимоги щодо забезпечення перекладу, оскільки невиконання вищезазначених вимог процесуального законодавства є порушенням гаран-*

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності [Електронний ресурс] : наказ Держ. судової адміністрації України від 14 лип. 2011 р. – Режим доступу: <http://dsa.court.gov.ua/dsa/2214/nds9/>.

<sup>2</sup> Про засади державної мовної політики [Текст] : Закон України від 3 лип. 2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 61. – Ст. 2471.

*тованого Конституцією України права на судовий захист та підставою для скасування судового рішення<sup>1</sup>.*

Перекладач має право: а) відмовитися від участі в адміністративному судочинстві, якщо він не володіє мовою в обсязі, необхідному для перекладу; б) ставити питання з метою уточнення перекладу; в) на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

Перекладач зобов'язаний з'являтися за викликами до суду, здійснювати повний і правильний переклад, а також своїм підписом посвідчувати правильність перекладу в процесуальних документах, що вручаються особам, які беруть участь у справі, в перекладі мовою, якою вони володіють.

За завідомо неправильний переклад або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків перекладач несе кримінальну відповідальність.

Процесуальний статус *свідка* визначено у ст. 65 КАС; можливість використання його показань як засобу доказування в адміністративній справі — у ст. 77 КАС; порядок допиту свідків під час судового розгляду адміністративної справи — у ст. 141 КАС.

Як свідок в адміністративній справі може бути викликана судом кожна особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати у справі. Свідком може бути лише фізична особа, оскільки вона наділена можливостями сприймати інформацію (бачити, чути, відчувати) та відтворювати її.

Не можуть бути допитані як свідки:

1) недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі та не здатні через свої фізичні або психічні вади правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, або давати з цього приводу показання;

---

<sup>1</sup> Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні [Текст] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 25 черв. 2009 р. // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2009. – № 3. – С. 106.

2) представники в судовому процесі, захисники у кримінальному провадженні — про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника;

3) священнослужителі — про відомості, одержані ними на сповіді віруючих;

4) професійні судді, народні засідателі та присяжні — про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення;

5) інші особи, які не можуть бути допитані як свідки згідно із законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

Фізична особа має право відмовитися від давання показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (чоловіка, дружини, батька, матері, вітчима, мачухи, сина, дочки, пасинка, падчерки, брата, сестри, діда, баби, внука, внучки, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особи, над якою встановлено опіку чи піклування, членів сім'ї або близьких родичів цих осіб).

Свідок викликається у судове засідання з ініціативи суду або осіб, які беруть участь у справі. Особа, яка бере участь у справі, заявляючи клопотання про виклик свідка, повинна зазначити його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби та обставини, щодо яких він може дати показання.

Свідок зобов'язаний прибути до суду у визначений час і дати правдиві показання про відомі йому обставини. У разі неможливості прибуття за викликом суду свідок зобов'язаний завчасно повідомити про це суд.

Свідок має право давати показання рідною мовою або мовою, якою він володіє, користуватися письмовими записами, відмовитися від давання показань у випадках, встановлених законом, а також на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

За завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність.

Стаття 66 КАС визначає коло осіб, які можуть бути експертами в адміністративному процесі, обов'язки і права експерта, а також передбачає відповідальність експерта за невиконання чи неналежне виконання ним своїх обов'язків.

*Експертом* є особа, яка має необхідні знання та якій доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі.

Як експерт може залучатися особа, яка відповідає вимогам, встановленим Законом України «Про судову експертизу».

*Європейський суд з прав людини у рішенні в справі «Шулепова проти Російської Федерації» відзначив, що призначення експертів на вимогу зацікавленої особи або за ініціативи суду впливає на забезпечення реалізації принципу рівності сторін. При встановленні процесуального положення експерта і його ролі в розгляді слід враховувати, що думка, висловлена призначеним судом експертом, зазвичай має істотне значення для оцінки судом питань, що належать до сфери компетенції експерта<sup>1</sup>.*

Експерт зобов'язаний провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок щодо поставлених йому питань, у разі необхідності — прибути за викликом суду, дати висновок або роз'яснити його в судовому засіданні.

Під час проведення дослідження експерт повинен забезпечити збереження об'єкта експертизи. Якщо дослідження пов'язане з повним або частковим знищенням об'єкта експертизи або зміною його властивостей, експерт має одержати на це відповідний дозвіл суду, який оформлюється ухвалою.

Експерт не має права за власною ініціативою збирати матеріали для проведення експертизи; спілкуватися з особами, які беруть участь у справі, а також з іншими учасниками адміністративного процесу, за винятком дій, пов'язаних з проведенням експертизи; розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з проведенням експертизи, або повідомляти будь-кому, крім суду, про результати експертизи.

---

<sup>1</sup> Решение Европейского суда по правам человека по делу «Шулепова против Российской Федерации» от 11 декабря 2008 г. [Текст] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2009. – № 8. – С. 95–108.



Експерт невідкладно повинен повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи через відсутність у нього необхідних знань або без залучення інших експертів.

У разі виникнення сумніву щодо змісту та обсягу доручення експерт має заявити суду клопотання щодо його уточнення або повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи за заданими питаннями.

Експерт не має права передоручати проведення експертизи іншій особі.

У разі постановлення ухвали суду про припинення проведення експертизи експерт зобов'язаний негайно подати матеріали справи та інші документи, що використовувалися для проведення експертизи.

Експерт має право: знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета дослідження; заявляти клопотання про подання йому додаткових матеріалів і зразків; викладати у висновку судової експертизи виявлені в ході її проведення факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були задані питання; бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета і об'єктів дослідження; задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам; відмовитися від давання висновку, якщо поданих йому матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків або якщо він не володіє необхідними знаннями для їх виконання; на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з проведенням експертизи і викликом до суду.

За завідомо неправдивий висновок, відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків у суді експерт несе кримінальну відповідальність.

Відповідно до ст. 67 КАС *спеціалістом* є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок.

Спеціаліст може бути залучений до участі в адміністративному процесі за ухвалою суду для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо) під час вчинення процесу-

альних дій. Допомога спеціаліста технічного характеру під час вчинення процесуальних дій не замінює висновку експерта. Допомога спеціаліста не може стосуватися правових питань.

Спеціаліст зобов'язаний прибути за викликом суду, відповідати на задані судом питання, давати усні консультації та письмові роз'яснення, звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів, у разі потреби — надавати суду технічну допомогу.

Спеціаліст має право: знати мету свого виклику до суду; відмовитися від участі в адміністративному процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями та навичками; з дозволу суду задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам; звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів; на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

Кодекс адміністративного судочинства України містить низку статей, у яких регламентовано питання відводу інших учасників адміністративного процесу, наслідків їх неприбуття у судові засідання, а також компенсації витрат, пов'язаних із їх залученням.

Зокрема, у ст. 29 КАС зазначено, що секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач не можуть брати участі в адміністративному процесі та відводяться за підставами, встановленими у ч. 1 ст. 27 КАС. Експерт або спеціаліст, крім того, не може брати участі в адміністративному процесі, якщо: він перебував або перебуває в службовій або в іншій залежності від осіб, які беруть участь у справі; проводив ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються при розгляді даної справи; з'ясування обставин, які мають значення для справи, виходить за межі сфери його спеціальних знань.

Участь секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача в судовому засіданні при попередньому розгляді даної справи відповідно як секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача не є підставою для їхнього відводу (самовідводу).

Згідно зі ст. 57 КАС не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок.

Витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, відповідно до ст. 92 КАС, несе сторона, яка заявила клопотання про виклик свідків, залучення спеціаліста, перекладача та проведення судової експертизи. Цим особам оплачуються проїзд, добові в разі переїзду до іншого населеного пункту, а також повинна бути сплачена винагорода за виконану роботу.

Статтею 129 КАС встановлено наслідки неприбуття в судове засідання свідка, експерта і спеціаліста. В такому випадку суд заслуховує думку осіб, які беруть участь у справі, про можливість продовження судового розгляду справи за відсутності цих осіб та постановляє ухвалу про продовження судового розгляду або про оголошення перерви. Одночасно суд може вирішити питання про привід свідка, експерта чи спеціаліста, які не прибули.

## Тема 7

---

### ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

**Поняття доказів та доказування в адміністративному судочинстві.** У Великому тлумачному словнику зазначено, що доказ — це незаперечний довід або факт, який підтверджує істинність чогонебудь<sup>1</sup>. І. Бентам — основоположник теорії судових доказів — під доказами розумів істинні факти, які є підставою для встановлення обставин справи<sup>2</sup>.

Згідно зі ст. 69 КАС *доказами* є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність (або відсутність) обставин, що обґрунтовують вимоги й заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інших обставин, що мають значення для правильного її (справи) вирішення.

---

<sup>1</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. : Перун, 2005. — С. 11.

<sup>2</sup> Бентам І. О судебных доказательствах [Текст] : монография / И. Бентам, пер. И. Гороневич. — Киев : Тип. М. П. Фрица, 1876. — С. 8.

За джерелами формування можна вирізнити такі групи доказів: 1) *особисті*, їх джерелом є людина (пояснення сторін, третіх осіб та їх представників, показання свідків); 2) *предметні*, серед яких виокремлюють письмові та речові; 3) *змішані*, до яких відносять висновки експертів та спеціалістів.

Доказ вважається таким, що має доказове значення, якщо він: а) належний, б) допустимий, в) достовірний та г) достатній.

Належність доказів полягає у наявності об'єктивного зв'язку між відомостями, які в них містяться, та фактами, що підлягають встановленню у справі. Частина 1 ст. 70 КАС належними визначає докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. У той же час відповідно до ч. 3 ст. 70 КАС докази, одержані з порушенням закону, при вирішенні справи не беруться судом до уваги.

Допустимість характеризується через законність джерела отримання доказів. Достовірність — це якісно-позитивна оцінка доказу за змістом. Доказ має вірно відображати обставини справи, які входять до предмета доказування. Достатність є кількісною характеристикою доказів, яка вказує на сукупність доказів, необхідних для встановлення істини у справі.

Докази є основним інструментарієм доказування. Під *доказуванням* розуміється розумова логічна діяльність з виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів, їх процесуальних джерел.

В адміністративному судочинстві обов'язки щодо доказування розподіляються між особами, які беруть участь у справі на підставі поєднання принципів змагальності сторін та офіційного з'ясування обставин у справі. Втім, розглядуваний вид судочинства відзначається тим, що: а) у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності таких рішень, дій чи бездіяльності покладено на відповідачів, якщо вони не визнають позовних вимог (ст. 71 КАС); б) «тягар» збирання доказів (на відміну від судочинства цивільного або господарського) покладається не лише на сторін спору; відповідно до ч. 3 ст. 71 КАС суд уповноважений збирати докази з власної ініціативи.

Обов'язок доказування в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень відповідно до ст. 71 КАС розподіляється таким чином: позивач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує позовні вимоги, тобто підстави позову; відповідач повинен довести обставини щодо правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності, якими він обґрунтовує заперечення проти позову. Втім, основний тягар доказування у справі покладається на відповідача — суб'єкта владних повноважень.

*Так, Харківський окружний адміністративний суд відмовив фізичній особі в задоволенні її позову. Остання просила суд визнати незаконними дії Жовтневого об'єднаного районного військового комісаріату щодо її призову на строкову військову службу та зобов'язати відповідача прийняти рішення про надання відстрочки від призову. У судовому засіданні відповідач довів, що його дії відносно позивача правомірні. На підтвердження своєї позиції він надав копію наказу військового комісара, особову справу призовника, витяг з протоколу обласної призовної комісії. Суд визнав зазначені докази належними, допустимими, достовірними та достатніми<sup>1</sup>.*

*Ще один приклад. Постановою Глухівського міськрайонного суду Сумської області задоволено позов фізичної особи до Глухівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Сумської області про визнання дій неправомірними та зобов'язання призначити пільгову пенсію як учаснику ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. У постанові зазначено, що, виходячи із ч. 2 ст. 71 КАС, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти позову. Представниця відповідача заперечувала проти позову, мотивуючи тим, що не було правових підстав для при-*

---

<sup>1</sup> Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 13 жовт. 2015 р. № 52313770 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52313770>.

*значення позивачеві пенсії за правилами ст. 55 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Зокрема, вона відзначила, що позивач не надав документів, які засвідчують його участь у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Але суд дійшов висновку, що наведений представницею відповідача аргумент не підтверджує правомірність відмови у призначенні пенсії<sup>1</sup>.*

В адміністративному судочинстві суд як активний учасник доказової діяльності наділений такими повноваженнями:

- 1) за власною ініціативою виявляти і витребувати докази (частини 4, 5 ст. 11, ч. 4 ст. 65, ч. 5 ст. 71, п. 1 ч. 2 ст. 110 КАС);
- 2) збирати докази з власної ініціативи (ч. 5 ст. 71 КАС);
- 3) сприяти у реалізації обов'язку сторін довести ті обставини, на яких базуються їх вимоги чи заперечення (частини 1, 3 ст. 71 КАС);
- 4) вирішувати справу на основі наявних доказів (ч. 6 ст. 71 КАС);
- 5) з власної ініціативою допитувати свідка за місцем або у місці його проживання (статті 74, 78 КАС);
- 6) призначати експертизу для з'ясування обставин, що мають значення для справи і потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо (статті 74, 81 КАС);
- 7) оцінювати докази за своїм внутрішнім переконанням (ст. 86 КАС);
- 8) визначати обставини, які необхідно встановити для вирішення спору, а також з'ясовувати, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин (пп. 3, 4 ст. 111 КАС);
- 9) пропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини справи, а також надати суду додаткові докази (ч. 5 ст. 11, ч. 1 ст. 114 КАС);
- 10) визнавати обов'язкову участь у судовому засіданні сторін або третьої особи, якщо виникне необхідність заслухати їх особисто (п. 2 ч. 2 ст. 110, ст. 120 КАС);

---

<sup>1</sup> Постанова Глухівського міськрайонного суду Сумської області від 4 берез. 2016 р. № 56391672 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56391672>.

11) визначати за необхідне дослідити докази щодо обставин, які визнаються сторонами (ч. 3 ст. 72 КАС).

Предметом доказування є обставини (факти), якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення, або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду, розмір судових витрат тощо) та які належить встановити для ухвалення правосудного рішення (ч. 1 ст. 138 КАС).

До обставин, що не підлягають доказуванню, відносять: а) преюдиційні обставини, б) обставини, що визнані судом загальновідомими, та в) безспірні обставини.

Відповідно до ч. 1 ст. 72 КАС *преюдиційні* — це обставини, встановлені судовими рішеннями в адміністративній, цивільній чи господарській справах, у яких брали участь ті самі особи або особа, відносно яких встановлено ці обставини. Частиною 4 ст. 72 КАС передбачено, що вирок суду в кримінальній справі або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок або постанова, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою.

*Обставинами, що визнані судом загальновідомими*, вважають такі, що відомі широкому колу осіб, у тому числі й судді (ч. 2 ст. 72 КАС).

*Так, при розгляді справ щодо набуття статусу біженця або іншої особи, яка потребує додаткового захисту, примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням їх в Україні, необхідно враховувати, що інформація про країну походження належить до загальновідомої інформації<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні [Текст] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 25 черв. 2009 р. // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2009. – № 3. – С. 106.

*Безспірними* визнають обставини, стосовно яких в осіб, які беруть участь у справі, не виникає суперечок і в суду не викликає сумніву щодо їх достовірності та добровільності їх визнання (ч. 3 ст. 72 КАС).

Доказова діяльність має впорядкований характер, здійснюється на всіх стадіях судового провадження та може бути структурована шляхом виділення її етапів. Такими етапами є: 1) збирання, 2) перевірка, 3) дослідження та 4) оцінка доказів. Кожен з етапів має як самостійне, так і залежне від інших етапів значення, що зумовлено різними змістовним наповненням доказової діяльності, однак єдиною її метою — встановленням всіх обставин у справі задля ухвалення правосудного рішення.

Збирання (формування) доказів є врегульованою процесуальним законом діяльністю особи, спрямованою на одержання фактичних даних, що мають відношення до справи, із законних джерел і належними процесуальними способами. Перевірка доказів спрямована на детальне, всебічне та об'єктивне визначення достовірності таких даних та доброякісності джерел їх отримання. Дослідження доказів — це безпосереднє сприйняття і вивчення судом та іншими учасниками інформації про фактичні дані, надані сторонами й іншими особами, які беруть участь у справі, за допомогою передбачених законом засобів доказування із додержанням принципів усності та безпосередності. Оцінка доказів пронизує всі стадії судового процесу і є кінцевим результатом пізнавального процесу.

**Засоби доказування в адміністративному судочинстві.** До засобів доказування в адміністративному судочинстві належать: пояснення сторін, третіх осіб, їх представників, показання свідків, письмові, речові докази, висновки експерта та спеціаліста. Законом встановлено порядок їх збирання, перевірки, дослідження та оцінки.

*Пояснення сторін, третіх осіб, їх представників, показання свідків.* Згідно зі ст. 47 КАС до осіб, які беруть участь у справі, належать сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб. Їх пояснення мають доказове значення, якщо вони вміщують відомості про факти, що досліджуються у справі. Пояснення сторін, третіх осіб, їх представників можуть бути усними або письмовими, здійснюватися безпосередньо або через представника.



За юридичною заінтересованістю пояснення поділяють на визнання, твердження та заперечення. Визнання є підтвердженням фактів, отриманих із пояснень сторони або третьої особи, що містить відомості про факти, існування яких повинна довести інша сторона або третя особа. Твердження — це відомості про факти, що покладені в основу вимог і заперечень, установлення яких судом відповідає процесуальним інтересам сторони чи третьої особи. Заперечення є самостійним різновидом пояснень сторін та третіх осіб щодо невизнання позиції іншої сторони.

*Показаннями свідка* згідно з ч. 1 ст. 77 КАС є повідомлення про відомі фізичній особі обставини, що мають значення для справи. Їх надають та фіксують відповідно до правил, встановлених у законі. Показання свідка можуть також вмщувати інформацію довідкового характеру, необхідну для з'ясування істотних фактів.

*Свідком* визнається виключно фізична особа, яка безпосередньо сприймала інформацію (ст. 65 КАС). Нагадаємо, що не можуть бути допитані як свідки: 1) недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі та нездатні через свої фізичні або психічні вади правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, або давати з цього приводу показання; 2) представники в судовому процесі, захисники у кримінальних справах — про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представників чи захисників; 3) священнослужителі — про відомості, одержані ними на сповіді віруючих; 4) професійні судді, народні засідателі та присяжні — про обставини, що були предметом обговорення в нарадчій кімнаті; 5) інші особи, які не можуть бути допитані як свідки без їхньої згоди за законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України (ч. 2 ст. 65 КАС).

Відповідно до ст. 63 Конституції України та ч. 3 ст. 65 КАС свідок не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. Загальновизнаним є також правило, що свідком не може бути особа, яка має матеріально-правовий або процесуальний інтерес у даній справі.

*Письмові докази* ототожнюють із документами. У документознавстві документ визначають (а) як поєднання (комбінація) носія

та інформації, яка записана на ньому й може використовуватись у разі необхідності, або (б) як записана інформація, незалежно від її форми або носія, яка створюється організацією або певною особою<sup>1</sup>.

Документи поділяють: 1) за суб'єктом формування — на офіційні та неофіційні (приватні); 2) за характером змісту — на розпорядчі та довідково-інформаційні; 3) за формою вираження — на прості письмові, нотаріально посвідчені та документи, які мають кваліфіковану письмову форму; 4) за характером джерел формування — на оригінали та копії; 5) за способом створення — на рукописні, електронні.

За способом сприйняття та відтворення письмові докази поділяють на такі, що: а) виконані на паперовому носії за допомогою знаків, доступних для сприйняття судом; б) є технічним відтворенням (електронні документи з текстовою інформацією або статичною графічною інформацією); в) інші документи й матеріали, відтворення оригіналу або копії яких неможливе без використання технічних засобів (відео-, аудіодокументи).

Нині електронні документи все частіше використовують як засіб доказування. Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний документ — це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа<sup>2</sup>.

*Для прикладу: постановою Івано-Франківського окружного адміністративного суду задоволено позов фізичної особи до Державної міграційної служби України, Управління Державної міграційної служби про визнання незаконним наказу, поновлення на державній службі та стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу. В основу рішення було покладено виключно письмові докази, а саме: наказ голови Державної міграційної служби*

---

<sup>1</sup> Якщо звернутися до зарубіжних джерел, то у доказовому праві США та Англії під документами розуміють власне письмові документи, карти, плани, графіки, фотографії, диски, записи та ін. Див.: Доказательственное право Англии и США [Текст] / под ред. И. В. Решетниковой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Городец, 1999. — С. 152.

<sup>2</sup> Про електронні документи та електронний документообіг [Текст]: Закон України від 22 трав. 2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 6. — Ст. 275.

*України, текст присяги державного службовця, акт проведення службового розслідування*<sup>1</sup>.

У широкому розумінні *речові докази* — це предмети матеріального світу, що містять інформацію про обставини, які мають значення для справи. Речові докази у вузькому розумінні — це магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію про важливі для розглядуваної справи обставини. Такими носіями інформації можуть бути фотокартки, аудіо-, відеодиски CD та DVD, карти пам'яті тощо.

Речовими доказами можуть бути визнані також показання технічних приладів, технічних засобів, що мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису, які використовують при нагляді за дотриманням правил дорожнього руху.

*Висновки експерта і спеціаліста.* Серед засобів доказування важливе місце посідають висновки експерта та спеціаліста.

Суд може призначати експертизу для з'ясування обставин, що потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо (ч. 1 ст. 81 КАС). Зі змісту ст. 1 Закону «Про судову експертизу» випливає, що судова експертиза — це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини, що належить з'ясувати для вирішення справи<sup>2</sup>.

Статтею 66 КАС визначено, що експерт є особою, яка має необхідні знання та якій в порядку, встановленому Кодексом, доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи.

Права експерта закріплено у ст. 13 Закону України «Про судову експертизу» та конкретизовано в Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та в Науково-методичних рекомендаціях

---

<sup>1</sup> Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 2 верес. 2015 р. №49883960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49883960>.

<sup>2</sup> Про судову експертизу [Текст] : Закон України від 25 лют. 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – №28. – Ст. 232.

з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень<sup>1</sup>. Окремі права експерта визначено у ст. 66 КАС.

*Спеціаліст* є самостійним суб'єктом доказової діяльності. Згідно з ч. 1 ст. 67 КАС спеціаліст — це особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань та навичок. Залучення спеціаліста до справи здійснюється як з основною, так і з додатковою метою. Першою, як це впливає з положень ч. 2 ст. 67 КАС, є надання науково-технічної допомоги суду в пошуку, виявленні, фіксації та залученні до справи речових доказів, отриманні фактичних даних. Додатковою (непроцесуальною) метою є проведення попередніх експрес-досліджень та надання усних консультацій у вигляді суджень. Думка спеціаліста з питань, що потребують спеціальних знань, не може замінити висновок експерта. Але вона є дієвим інструментом для належної оцінки вже існуючого висновку, може слугувати підставою для призначення експертизи, у тому числі й додаткової чи повторної.

*Для прикладу: постановою Кіровоградського окружного адміністративного суду задоволено позов фізичної особи до державного реєстратора реєстраційної служби Бобринецького районного управління юстиції Кіровоградської області про визнання протиправним рішення стосовно державної реєстрації об'єкта нерухомості. Суд, оцінивши докази, вислухавши пояснення сторін та третіх осіб, дослідивши матеріали справи, дійшов висновку, що державний реєстратор вчинив реєстраційну дію на підставі заяви від імені позивача, яка не відображає його волю (підроблена заява). В основу свого рішення суд поклав висновок спеціаліста про відібрання для дослідження вільних та експериментальних зразків підпису позивача<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень [Текст] : затв. наказом М-ва юстиції України від 8 жовт. 1998 р. // Офіц. вісн. України. — 1998. — №46. — Ст. 172.

<sup>2</sup> Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду 31 берез. 2016 р. №56391672 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56391672>.

**Способи забезпечення доказів.** Способами забезпечення доказів є допит свідків, призначення експертизи, витребування та огляд письмових або речових доказів (ст. 74 КАС). Право на забезпечення доказів мають: 1) особи, які беруть участь у справі — після відкриття провадження у справі; 2) заінтересована особа — до відкриття провадження у справі (ст. 73 КАС). Заява про забезпечення доказів подається у порядку ст. 75 КАС. Суд як із власної ініціативи, так і за клопотанням особи, яка бере участь у справі, витребує письмовий або речовий доказ в порядку забезпечення доказів відповідно до статей 78–80 КАС. Особа, яка заявляє клопотання перед судом про витребування від інших осіб письмових доказів, повинна зазначити, який письмовий доказ вимагається, вказати орган чи особу, у яких він знаходиться, та відзначити обставини, які може підтвердити цей доказ (ч. 2 ст. 79 КАС).

## Тема 8

---

### СТРОКИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ефективність правосуддя вимагає своєчасного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб від незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У даному контексті ключову роль для вирішення справ у порядку адміністративного судочинства відіграють строки, що визначені в законі.

Строк — це проміжок часу, відповідно до якого вчиняються дії матеріального чи процесуального характеру. Розрізняють *матеріально-правовий* та *процесуально-правовий* строки.

*Матеріально-правовий строк* — це проміжок часу, протягом якого особа вправі звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Строк звернення до адміністративного суду за сутністю та змістом можна ототожнити із строком позовної давності.

Існує загальний та спеціальний матеріально-правовий строк. Під загальним розуміють проміжок часу, впродовж якого особа може

звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів. Його тривалість становить *6 місяців*. Перебіг цього строку розпочинається від дня виникнення права на звернення до суду, тобто від дня, коли особа дізналася або могла дізнатися про порушення прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 99 КАС).

Початок перебігу строку звернення до адміністративного суду пов'язується, з одного боку, з об'єктивним моментом, тобто порушенням суб'єктивного права, а з другого боку, із суб'єктивним моментом, коли особа, яка звертається до суду, дізналася або повинна була дізнатися про порушення прав, свобод чи інтересів. Якщо заявник доведе, що йому стало відомо про порушення права пізніше, перевага повинна надаватися суб'єктивному моменту<sup>1</sup>.

*Спеціальний матеріально-правовий строк* визначається за категорією адміністративних справ. Так, позовні заяви подаються у справах:

а) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності — *не пізніше наступного дня* з дня видання (прийняття) відповідного розпорядчого документа про вжиття заходів реагування, обґрунтованість яких підлягає підтвердженню судом (ч. 2 ст. 183<sup>6</sup> КАС);

б) щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, — *у дводенний строк* з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 8 ст. 172 КАС);

в) про уточнення списку виборців *не пізніше як за два дні* до дня голосування, але *не пізніше двадцять четвертої години дня*, що передує дню голосування (ч. 7 ст. 172, ч. 3 ст. 173 КАС);

г) з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби у разі оскарження постанови про відкладення проваджен-

---

<sup>1</sup> Смокович, М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві [Електронний ресурс] / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». – 2011. – № 2(4). – С. 1–29. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

ня виконавчих дій — у *триденний строк*, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (п. 2 ч. 2 ст. 181 КАС);

д) щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій — у *п'ятиденний строк* з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 6 ст. 172 КАС);

е) з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби — у *10-денний строк*, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (п. 1 ч. 2 ст. 181 КАС);

є) пов'язаних із застосуванням заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності — у *15-денний строк*, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду;

ж) щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби — протягом *одного місяця* з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (ч. 3 ст. 99 КАС);

з) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, — протягом *одного місяця* з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (ч. 5 ст. 99 КАС).

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлено *місячний строк*, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень (ч. 4 ст. 99 КАС).

В адміністративному судочинстві апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом *десяти днів* з дня її проголошення, а на ухвалу — протягом *п'яти днів* з дня проголошення

(частини 3, 4 ст. 186 КАС). Винятком є скорочені строки, наприклад, у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Так, судові рішення за наслідками розгляду таких справ можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у *дводенний строк* з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, — не пізніш як за *чотири години* до початку голосування.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом *двадцяти днів* після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції (ч. 2 ст. 212 КАС). Строк подання заяв про перегляд судових рішень ВСУ встановлено ст. 238 КАС.

*Наслідки пропущення матеріально-правового строку.* Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними (ч. 1 ст. 100 КАС). Позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи.

Апеляційну та касаційну скарги *залишають без руху* у випадку, якщо вони подані після закінчення строку, і особа, яка її подала, не порушує питання про його поновлення, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. Особа має право звернутися до суду з заявою про поновлення строку *протягом 30-ти днів* з моменту отримання ухвали про залишення апеляційної скарги без руху. Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку будуть визнані неповажними, суддя-доповідач відмовляє у відкритті провадження. Суд відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу *одного року* з моменту оголошення оскаржуваного рішення, якщо йдеться про відкриття апеляційного провадження, та *одного року* з моменту набрання оскаржуваним рішенням законної сили у касаційному провадженні (ч. 4 ст. 189, ч. 4 ст. 214 КАС).



*Приклад: ухвалою Вищого адміністративного суду України задоволено частково касаційну скаргу Державного агентства земельних ресурсів України (Агентство) на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом фізичної особи до Агентства, відділу Агентства у Ставищенському районі Київської області про поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Підставою для скасування рішень судів першої та апеляційної інстанцій і направлення справи на новий розгляд стало порушення норм процесуального права. Так, виходячи з обставин справи, із наказом про звільнення від 19 березня 2014 р. позивачка була ознайомлена **26 травня 2014 р.**, а до суду за захистом порушеного права звернулася **11 липня 2014 р.**, тобто з **пропуском встановленого законом строку**. Позивачка подала заяву, в якій повідомила про причини пропуску строку. Однак, вирішуючи спір, суд першої інстанції не розглянув дану заяву, не дав правову оцінку обставинам, що перешкоджали своєчасному зверненню до суду, а апеляційний суд не звернув уваги на допущені помилки. За таких обставин рішення були скасовані, а справу направлено на новий розгляд до суду першої інстанції<sup>1</sup>.*

*Процесуально-правові строки* — це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. Обчислення процесуальних строків прямо регламентовано ст. 101 КАС, в якій зазначено, що такі строки визначаються днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати.

*Процесуально-правові строки, що встановлені законом.*

1. Пункт 6 ч. 1 ст. 22 КАС: передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали про таку передачу, а в разі подання апеляційної скарги — після залишення її без задоволення.

---

<sup>1</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 3 груд. 2015 р. № 54271961 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54271961>.

2. Частина 4 ст. 107 КАС: питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом 3-х днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення її без руху (ч. 4 ст. 107 КАС).

3. Стаття 190 КАС: підготовка справи до апеляційного розгляду здійснюється суддею-доповідачем протягом 10 днів після відкриття апеляційного провадження.

4. Частина 1 ст. 247 КАС: заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути подано протягом одного місяця після того як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини.

5. Частина 1 ст. 122 КАС: адміністративна справа має бути розглянута і вирішена судом протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі.

Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС *розумний строк* — це найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Отже, розумний строк — це оціночне поняття, яке визначається на розсуд суду залежно від складності адміністративної справи та нагромадження доказової бази.

*У листі Верховного Суду України від 25 січня 2006 р. названо деякі рішення Європейського суду з прав людини, що постановлені у справах проти України та в яких визнано порушення конвенційних гарантій у зв'язку із тривалим розглядом судових справ. Це рішення у справах:*

*«Світлана Науменко проти України» від 9 листопада 2004 р.,*

*«Странніков проти України» від 3 травня 2005 р.,*

*«Павлюлинець проти України» від 6 вересня 2005 р.,*

*«Лещенко і Толюпа проти України» від 8 листопада 2005 р.,*

*«Смирнова проти України» від 8 листопада 2005 р.,*

*«Антоненков та інші проти України» від 22 листопада 2005 р.*

*Загальна сума компенсацій, стягнутих з України за порушення прав заявників у цих справах, становила 38 000 євро<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Щодо перевищення розумних строків розгляду справ [Текст] : лист Верхов. Суду України від 25 січ. 2006 р. // Закон і бізнес. – 2006. – № 6.

За твердженням ВСУ, на практиці типовими для судів є порушення строків передачі та порядку черговості передачі позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг, строків відкриття провадження у справах, строків розгляду адміністративних справ (ч. 3 ст. 107, частини 1 та 2 ст. 189, частини 1 та 2 ст. 214 КАС). Причому масовими в адміністративних судах є випадки порушення строків відкриття провадження у справах. Строк розгляду багатьох справ значно перевищує два місяці, а у ВАСУ у ряді випадків становить понад два роки<sup>1</sup>.

Для певних категорій справ нормами КАС встановлено такі строки розгляду:

1) *дводенний строк* — у справах щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, щодо уточнення списку виборців (ч. 11 ст. 172 КАС) та уточнення списку виборців (ч. 4 ст. 173 КАС);

2) *триденний строк* — у справах щодо обмеження права на мирні зібрання (ч. 4 ст. 182 КАС);

3) *п'ятиденний строк* — у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ч. 1 ст. 171<sup>2</sup> КАС);

4) *п'ятиденний строк* — у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства (ч. 2 ст. 183<sup>5</sup> КАС);

5) *10-денний строк* — у справах щодо рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби (ч. 5 ст. 181 КАС).

Згідно зі ст. 183<sup>2</sup> КАС у порядку скороченого провадження справи адміністративної юрисдикції підлягають розгляду у такі строки: 1) *не пізніше наступного дня* з дня надходження до суду заяви відповідача про визнання позову; 2) *не пізніше трьох днів* з дня закінчення строку, передбаченого ч. 3 ст. 183<sup>2</sup> КАС, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом

---

<sup>1</sup> Про стан здійснення судочинства адміністративними судами [Текст] : постановою Президії Верхов. Суду України та Президії Ради суддів України від 3 квіт. 2009 р. // Вісн. Верхов. Суду України. – 2009. – №4. – С. 15.

за місцезнаходженням відповідача; 3) *не пізніше трьох днів* — у разі якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого ч. 3 ст. 183<sup>2</sup> КАС, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача; 4) *не пізніше п'яти днів* з дня подання відповідачем заперечення проти позову.

*Судом можуть бути встановлені:* а) строк для усунення недоліків позовної заяви ч. 2 ст. 108 КАС, а також б) строк для того, щоб відповідач підготувався до розгляду справи у зв'язку зі зміною позивачем позовних вимог (ч. 2 ст. 137 КАС).

*Поновлення та продовження процесуально-правових строків.* Пропущений з поважних причин процесуальний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом, — продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі (ч. 1 ст. 102 КАС).

Питання про поновлення чи продовження пропущеного строку суд вирішує в порядку письмового провадження чи в судовому засіданні. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду відповідного клопотання. Ухвала суду про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку може бути оскаржена особами, які беруть участь у справі.

*Порядок обчислення процесуального строку* визначено у ст. 103 КАС. Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Строк, що визначається: 1) *роками*, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку; 2) *місяцями*, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку (якщо відповідного числа немає, то строк закінчується в останній день цього місяця). Останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день. Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день. Перебіг строку, закінчення якого пов'язане з подією, яка повинна неминуче настати, закінчується наступного дня після настання події. Останній день строку триває до двадцять четвертої години, але

якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в суді, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу. Строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку. Зупинення провадження в адміністративній справі зупиняє перебіг усіх процесуальних строків у цій адміністративній справі. Перебіг процесуальних строків продовжується з дня поновлення провадження.

Перелічені правила не діють при обчисленні строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (статті 172–177 КАС), а також у справах за зверненням органів доходів і зборів (ст. 183<sup>3</sup> КАС).

У справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, строки обчислюються календарними днями і годинами. Останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події, є день, що передує дню вказаної події. Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення. Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду (ст. 179 КАС).

Щодо звернень органів доходів і зборів, то строки обчислюються годинами і закінчуються із закінченням години, на яку припадає таке закінчення, та не включають добові години, що припадають на вихідні та святкові дні. Якщо провадження у справі було зупинене, то з дня його поновлення перебіг процесуальних строків продовжується (ст. 183<sup>3</sup> КАС).

## Тема 9

---

### СУДОВІ ВИТРАТИ

*Судові витрати* — це витрати, які покладаються на позивача та відповідача у зв'язку із вирішенням їх справи. Можна вирізнити дві групи судових витрат: 1) судовий збір та 2) витрати, пов'язані із розглядом справи (ч. 1 ст. 87 КАС).

*Судовий збір* — це обов'язковий платіж, який сплачується у державний бюджет з метою компенсації витрат, пов'язаних із відправленням правосуддя. Розміри та порядок справляння судового збору визначено у КАС та Законі України «Про судовий збір»<sup>1</sup>.

Суб'єктами справляння судового збору є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні) та фізичні особи — підприємці, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалене судове рішення, передбачене згаданим Законом.

Судовий збір сплачується у зв'язку із поданням: 1) позовної заяви (ч. 3 ст. 106 КАС); 2) апеляційної та касаційної скарги (ч. 6 ст. 187, ч. 5 ст. 213 КАС); 3) заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України (ч. 2 ст. 239<sup>1</sup> КАС); 4) заяви про перегляд справи за нововиявленими обставинами (ч. 4 ст. 248 КАС); 5) заяви про забезпечення доказів (ч. 1 ст. 75 КАС); 6) заяви про видачу дублікату виконавчого листа (ч. 4 ст. 260 КАС).

Розмір судового збору може бути чітко встановлений (зафіксований) або визначатися у відсотковому співвідношенні до ціни позову (ч. 1 ст. 4 Закону «Про судовий збір»).

*Так, відповідно до підп. 1 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір» у разі подання суб'єктом владних повноважень до адміністративного суду позову майнового характеру, справляється судовий збір у розмірі 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру мінімальної заробітної плати. Якщо такий позов подає фізична особа, розмір збору складає 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 5 розмірів мінімальної заробітної плати.*

*За подання позову немайнового характеру суб'єкт владних повноважень, юридична особа або фізична особа — підприємець сплачують збір, що складає 1 мінімальну заробітну плату; якщо позов подає фізична особа — 0,4 розміру мінімальної заробітної плати (підп. 2 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір»).*

---

<sup>1</sup> Про судовий збір [Текст] : Закон України від 8 лип. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.

*За подання:*

*а) апеляційної скарги, заяви про приєднання до апеляційної скарги, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами розмір судового збору становить 110 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги (підп. 2 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір»);*

*б) касаційної скарги, заяви про приєднання до касаційної скарги — 120 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви (п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір»);*

*в) заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України — 130 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви та скарги (підп. 4 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір»);*

*г) апеляційної і касаційної скарги на ухвалу суду, заяви про приєднання до апеляційної чи касаційної скарги на ухвалу суду — 1 розмір мінімальної заробітної плати (підп. 5 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір»);*

*д) заяви про забезпечення доказів або позову, заяви про видачу виконавчого документа на підставі рішення іноземного суду, заяви про зміну чи встановлення способу, порядку і строку виконання судового рішення — 0,3 розміру мінімальної заробітної плати (підп. 6 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону «Про судовий збір»).*

Відповідно до ст. 5 Закону «Про судовий збір» від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються: інваліди Великої Вітчизняної війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи; позивачі — громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; виборці — у справах про уточнення списку виборців; військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, — у справах, пов'язаних з виконанням військового обов'язку, а також під час виконання службових обов'язків; учасники бойових дій, Герої України — у справах,

пов'язаних з порушенням їхніх прав; позивачі — у справах, порушених у порядку ст. 12 Закону України від 8 липня 2011 р. «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; позивачі — за подання позовів щодо спорів, пов'язаних з наданням статусу учасника бойових дій відповідно до пп. 19, 20 ч. 1 ст. 6 Закону України від 22 жовтня 1993 р. «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Без сплати судового збору подаються позовні заяви про: а) примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ч. 3 ст. 183<sup>1</sup> КАС) та б) уточнення списку виборців (ч. 3 ст. 173 КАС).

Статтею 8 Закону «Про судовий збір» встановлено, що суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше, ніж до ухвалення рішення у справі. Суд також може зменшити розмір судового збору або звільнити від його сплати.

Несплата судового збору тягне: 1) залишення позовної заяви або скарги без руху або її повернення (статті 108, 189, 214, 239<sup>2</sup> КАС); 2) залишення позовної заяви без розгляду (ст. 155 КАС).

*Судові витрати* визначено у ч. 3 ст. 87 КАС. Це витрати: а) на правову допомогу; б) пов'язані із прибуттям сторін та їхніх представників до суду; в) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз; г) пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи.

*Витрати на правову допомогу.* Право на правову допомогу є таким, що прямо закріплено у ст. 59 Конституції України. Частиною 1 ст. 16 КАС передбачено, що кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справи адміністративної юрисдикції. Формами такої допомоги є захист та представництво інтересів, надання правової інформації, консультацій, роз'яснень з правових питань, складання процесуальних документів тощо<sup>1</sup>. Допомога може надаватися на платній або безоплатній основі. Безоплатна правова

---

<sup>1</sup> Про адвокатуру та адвокатську діяльність [Текст] : Закон України від 5 лип. 2012 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – №27. – Ст. 282.



допомога повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 90 КАС витрати, пов'язані з оплатою послуг адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором, несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги. У разі звільнення сторони від оплати надання їй допомоги витрати на неї здійснюються за рахунок Державного бюджету України. Граничний розмір компенсації таких витрат встановлюється законом. Так, у справах за участю суб'єкта владних повноважень розмір компенсації витрат на правову допомогу не може перевищувати 40 відсотків встановленої законом мінімальної заробітної плати у місячному розмірі за одну годину<sup>2</sup>.

*Витрати, пов'язані із прибуттям сторін та їхніх представників до суду.* Сторони самостійно сплачують ці витрати (ст. 91 КАС). Стороні, на користь якої ухвалено судові рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представникові сплачуються іншою стороною добові (у разі переїзду до іншого населеного пункту), а також компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять. Компенсація за втрачений заробіток визначається з урахуванням розміру середньомісячного заробітку, а компенсація за відрив від звичайних занять — мінімальної заробітної плати.

*Витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз.* Залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, призначення експертиз може здійснюватися: а) за клопотанням учасників процесу; б) за ініціативою суду.

До розглядуваних витрат належать витрати на проїзд, добові витрати, витрати на винагороду. Витрати на винагороду виплачуються тільки експертам, спеціалістам та перекладачам. Витрати, пов'язані з проведенням судової експертизи, не можуть перевищувати нормативну вартість проведення відповідних видів судової експертизи у науково-дослідних установах Міністерства юстиції України. Роз-

---

<sup>1</sup> Про безоплатну правову допомогу [Текст] : Закон України від 2 черв. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.

<sup>2</sup> Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу у цивільних та адміністративних справах [Текст] : Закон України від 20 груд. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 29. – Ст. 343.

мір винагороди спеціалістам, перекладачам обчислюється за кожен годину пропорційно до середньої заробітної плати особи. Загальний розмір виплати не може перевищувати суми, розрахованої за відповідний час, виходячи із трикратного розміру мінімальної заробітної плати.

Граничний розмір компенсації витрат, пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, встановлюється Кабінетом Міністрів України<sup>1</sup>.

Якщо до суду викликаються як свідки військовослужбовці, то відшкодування витрат провадиться на вимогу військової частини.

*Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи*, несе сторона, яка заявила клопотання про вчинення цих дій (ч. 1 ст. 93 КАС). Як правило, письмові та речові докази, які не можна доставити до суду, оглядаються за місцем їх знаходження (ч. 1 ст. 147 КАС). Якщо клопотання про вчинення відповідних дій заявлено обома сторонами, витрати несуть обидві сторони порівну. Витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів за місцем та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, не можуть перевищувати 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати за сукупність дій, необхідних для розгляду справи.

На підставі аналізу відповідних нормативних положень можна дійти висновку, що при визначенні осіб, які мають погасити судові витрати, враховують таке: хто є позивачем у справі; чи відмовлявся позивач від своїх вимог; чи не досягли сторони примирення; чи задоволено позовні вимоги і, якщо так, то у якому обсязі.

Можна вирізнити такі правила розподілу судових витрат.

1. Якщо судові рішення у справі, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень, ухвалене на користь позивача, суд зобов'язує відповідача сплатити всі здійснені позивачем судові витрати за рахунок бюджетних асигнувань (ч. 1 ст. 94 КАС).

---

<sup>1</sup> Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 27 квіт. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 18. – Ст. 1336.

2. Якщо судове рішення ухвалене на користь суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони всі здійснені документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз (ч. 2 ст. 94 КАС).

3. У разі часткового задоволення позову судові витрати, здійснені позивачем, присуджуються йому відповідно до задоволених вимог, а відповідачу — відповідно до тієї частини вимог, у задоволенні яких позивачеві відмовлено (ч. 3 ст. 94 КАС).

4. У справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються (ч. 4 ст. 94 КАС).

5. У разі відмови у задоволенні вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, а також залишення адміністративного позову без розгляду судові витрати, понесені відповідачем, компенсуються за рахунок Державного бюджету України (ч. 5 ст. 94 КАС).

6. Якщо суд апеляційної чи касаційної інстанції або ВСУ, не повертаючи адміністративної справи на новий розгляд, змінить судові рішення або ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат (ч. 3 ст. 94 КАС).

## Тема 10

### ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ

Відповідно до ч. 1 ст. 268 КАС *заходами процесуального примусу* є процесуальні дії, що застосовує суд відносно осіб, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню правосуддя.

У ч. 1 ст. 269 КАС закріплено чотири види заходів процесуального примусу. Це: 1) попередження; 2) видалення із залу судового засідання; 3) тимчасове вилучення доказів для дослідження судом; 4) привід.

До учасників адміністративного процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час засідання або невиконання ними розпоряджень головуючого застосовується

попередження, а в разі повторного вчинення таких дій — видалення із залу судового засідання (ч. 1 ст. 270 КАС).

Попередження виявляється в тому, що головуючий робить зауваження особі, яка порушила порядок, встановлений у судовому засіданні. У разі повторного вчинення особою подібних діянь до неї застосовують такий захід процесуального примусу, як видалення із залу засідання (ч. 1 ст. 270 КАС). Про порушення порядку та про застосовані судом заходи робиться позначка у журналі судового засідання.

Виконання ухвали головуючого про видалення з залу судового засідання відповідно до пп. 3 та 7 ч. 1 ст. 64 КАС покладається на судового розпорядника, а за його відсутності — на секретаря судового засідання. Якщо особа продовжує порушувати порядок або заважати здійсненню правосуддя, секретар судового засідання, секретар адміністративного суду згідно зі ст. 255 КУпАП має право скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185<sup>3</sup> КУпАП.

*Так, в адміністративній справі за позовом В. до Волицької сільської ради про визнання протиправним рішення сесії ради, яку розглядав Красилівський районний суд Хмельницької області, брав участь представник третьої особи — Д. Під час судового засідання Д. не підкорявся розпорядженням головуючого, перебував його, кидав недозволені репліки. Двічі Д. був попереджений. Разом з тим Д. продовжував голосно, перебуваючи головуючого, висловлюватися у бік судді, стверджувати, що останній діє непрофесійно. Суд ухвалив рішення про притягнення Д. до відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 185<sup>3</sup> КУпАП. Навіть після цього Д. не припинив голосно висловлюватися, за що його було видалено із залу судового засідання до його закінчення<sup>1</sup>.*

У ч. 2 ст. 270 КАС визначено особливості застосування процесуального примусу відносно перекладача. Якщо перекладач повторно вчиняє дії, спрямовані на порушення порядку під час судового засідання, або не виконує розпорядження головуючого, то суд оголошує перерву і дає час для його заміни, про що постановляє ухвалу.

---

<sup>1</sup> Ухвала Красилівського районного суду Хмельницької області від 16 верес. 2011 р. № 18305517 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18305517>.

*Тимчасове вилучення доказів* полягає у витребування судом письмових та/чи речових доказів, які без поважних причин не були подані для їх дослідження. Відповідно до положень КАС у разі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, що витребувані судом, та неповідомлення причин їх неподання суд може постановити ухвалу про тимчасове вилучення цих доказів для дослідження судом. У такій ухвалі зазначаються: ім'я (найменування) особи, в якій знаходиться доказ, її місце проживання (перебування) або місцезнаходження, назва або опис письмового чи речового доказу, підстави проведення його тимчасового вилучення, кому доручається вилучення.

Особи, яким надіслано ухвалу суду про витребування доказів, зобов'язані її виконати, надавши суду наявні в них докази. Якщо такі особи не мають можливості надати докази, які вимагає суд, взагалі, або у встановлені судом строки, вони зобов'язані повідомити про це суд із зазначенням відповідних причин.

*Привід* — це примусове, на підставі ухвали суду доставлення особи у судові засідання представником органу внутрішніх справ. Цей захід підлягає застосуванню за умов, якщо: а) участь особи у судовому засіданні визнана обов'язковою; б) вона належним чином сповіщена про час та місце розгляду адміністративної справи; в) особа без поважних причин не прибула у судові засідання.

*Цікаво, що судді в ухвалях про привід пропонують визначення цього заходу, описують порядок його повторного застосування.*

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**  
**про привід свідків до суду**

*6 листопада 2012 р. Львівський окружний адміністративний суд, розглянувши у відкритому судовому засіданні судові доручення Рівненського окружного адміністративного суду від 18 липня 2012 р.,*

---

<sup>1</sup> Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 6 листоп. 2012 р. №27749033 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27749033>.

**ВСТАНОВИВ:**

на адресу Львівського окружного адміністративного суду надійшла ухвала Рівненського окружного адміністративного суду про судове доручення від 18 липня 2012 р. у справі за позовом суб'єкта підприємницької діяльності ОСОБА\_2 до Державної податкової інспекції у м. Рівному Рівненської області про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення.

Згідно з вказаною вище ухвалою Рівненським окружним адміністративним судом доручено Львівському окружному адміністративному суду провести процесуальні дії щодо допиту свідків:

керівника ТОВ «Крафт ЛВ» ОСОБА\_3, який зареєстрований за адресою: АДРЕСА\_1;

керівника ТОВ «Воллі» ОСОБА\_4, який зареєстрований за адресою: АДРЕСА\_2;

керівника ПП «Львів Металбуд» ОСОБА\_5, який зареєстрований за адресою: АДРЕСА\_3;

генерального директора ТОВ «Промтехметал» ОСОБА\_6, який зареєстрований за адресою: АДРЕСА\_5;

керівника ТОВ «Сталевий дім» ОСОБА\_7, який зареєстрований за адресою: АДРЕСА\_4.

Відповідно до ч. 3 ст. 272 КАС про привід суд постановляє ухвалу, в якій зазначає ім'я фізичної особи, яка підлягає приводу, місце проживання (перебування), роботи, служби чи навчання, підстави застосування приводу, коли і куди ця особа повинна бути доставлена, якому органу внутрішніх справ доручається здійснення приводу.

Привід є заходом процесуального примусу, що полягає у затриманні і примусовому доставленні особи до суду задля забезпечення її участі у судовому засіданні у випадках, якщо цю особу було належним чином викликано, але вона не з'явилася до суду без поважних причин або без повідомлення про причини неприбуття.

У разі неможливості здійснення приводу особа, яка виконує ухвалу про привід, через начальника органу внутрішніх справ не-

гайно повертає її суду з письмовим поясненням причин невиконання (ч. 5 ст. 272 КАС).

2 жовтня 2012 р. Львівським окружним адміністративним судом постановлено ухвалу про привід свідків до суду. Указаній вище ухвалі зазначені імена фізичних осіб, які підлягають приводу: ОСОБА\_3, ОСОБА\_4, ОСОБА\_5, ОСОБА\_6, ОСОБА\_7, їх місце проживання, підстави застосування приводу, коли і куди ці особи повинні бути доставлені, та якому органу внутрішніх справ доручається здійснення приводу. Здійснення приводу доручено Головному управлінню Міністерства внутрішніх справ України у Львівській області. Зобов'язано орган внутрішніх справ, який здійснюватиме привід, оголосити учаснику адміністративного процесу, до якого він застосовується, ухвалу про привід до суду. Зобов'язано особу, яка виконує ухвалу про привід до суду, у разі неможливості його здійснення, через начальника органу внутрішніх справ негайно повернути її з письмовими поясненнями причин невиконання.

Станом на 6 листопада 2012 р. (на дату призначення судового засідання) органом внутрішніх справ доручення суду щодо приводу свідків, зазначених в ухвалі суду від 2 жовтня 2012 р., виконано частково. Так, лише Сихівським РВ ЛМУ ГУМВСУ у Львівській області та Шевченківським РА ЛМУ ГУМВСУ у Львівській області скеровано письмові пояснення причин невиконання даної ухвали.

Таким чином, станом на дату судового засідання органом внутрішніх справ повідомлено про причини невиконання вимог суду лише щодо приводу двох свідків — ОСОБА\_5 та ОСОБА\_6. Щодо інших свідків, зазначених в ухвалі, органом внутрішніх справ вимог суду не виконано, не повідомлено про причини їх невиконання.

Такі дії з боку органу внутрішніх справ суд розцінює як перешкодження у виконанні судового рішення.

Положеннями ч. 5 ст. 124, ч. 3 ст. 129 Конституції України передбачено, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України, а обов'язковість рішень суду визнається однією з основних засад судочинства.

*Згідно зі ст. 14 КАС судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.*

*Крім того, про обов'язковість судових рішень йдеться у ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод, застосовуючи яку Європейський суд з прав людини, відзначає, що право на судовий захист було б примарним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судове рішення залишалось недіючим на шкоду одній зі сторін.*

*Також суд зазначає, що судові рішення, що набрали законної сили, а також ті, що підлягають негайному виконанню, є обов'язковими для всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб, фізичних та юридичних осіб і підлягають виконанню на всій території України.*

*Суд звертає увагу Головного управління Міністерства внутрішніх справ України у Львівській області на те, що ухвала суду про привід свідків від 2 жовтня 2012 р. набрала законної сили, а тому є обов'язковою та має бути виконана.*

*З огляду на викладене вище, суд вважає за необхідне застосувати повторний привід до свідків — ОСОБА\_3, ОСОБА\_4, ОСОБА\_7 з тих підстав, що органом внутрішніх справ ухвала суду від 2 жовтня 2012 р. про їх привід до суду станом на 6 листопада 2012 р. не виконана.*

*Керуючись статтями 14, 160, 165, 269, 272 КАС, суд*

**УХВАЛИВ:**

*1. Застосувати привід до: ОСОБА\_3, зареєстрованого за адресою: АДРЕСА\_1; ОСОБА\_4, зареєстрованого за адресою: АДРЕСА\_2; ОСОБА\_7, зареєстрованого за адресою: АДРЕСА\_4.*

*2. Доставити цих осіб у судове засідання, яке відбудеться 20 листопада 2012 р. о 17 год. 20 хв. у приміщенні Львівського окружного адміністративного суду за адресою: м. Львів, вул. Чоловського, 2 (3-й поверх, зал судових засідань № 10).*



3. Здійснення приводу доручити Головному управлінню Міністерства внутрішніх справ України у Львівській області (місце знаходження: м. Львів, площа Генерала Григоренка, 3).

4. Зобов'язати орган внутрішніх справ, який здійснюватиме привід, оголосити учаснику адміністративного процесу, до якого застосовується привід, ухвалу про привід до суду.

5. Зобов'язати особу, яка виконує ухвалу про привід до суду, у разі неможливості здійснення приводу, через начальника органу внутрішніх справ негайно повернути її з письмовими поясненнями причин невиконання.

*Ухвала остаточна та оскарженню не підлягає.*

*Суддя /підпис/*

Зі змісту ст. 272 КАС випливає, що привід може бути застосований до:

1) осіб, які за рішенням суду обов'язково повинні особисто брати участь у судовому засіданні. Так, відповідно до ст. 120 КАС суд може постановити ухвалу про обов'язковість особистої участі у засіданні сторін чи третіх осіб. Викликати сторону чи третю особу для особистих пояснень можна і тоді, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники;

2) свідків, які без поважних причин не прибули в судове засідання або не повідомили причини неприбуття. Належно викликаний свідок зобов'язаний з'явитися на виклик суду. На свідка покладається обов'язок заздалегідь повідомити суд про неможливість прибуття за викликом.

Відповідно до ч. 2 ст. 272 КАС привід не застосовується до малолітніх та неповнолітніх осіб, вагітних жінок, інвалідів першої і другої груп, жінок, які мають дітей віком до шести років або дітей-інвалідів, а також осіб, які згідно із КАС не можуть бути допитані як свідки. Постановляючи ухвалу про привід, головуєчий у справі (суддя) зважає на положення ч. 2 ст. 65 КАС, де йдеться про осіб, які не можуть бути допитані як свідки. Це: а) недієздатні фізичні особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі та не здатні через свої фізичні або психічні вади правильно сприймати обставини, що мають значення для справи або

давати з цього приводу показання; б) представники у судовому процесі, захисники у кримінальних справах про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника; в) священнослужителі — про відомості, одержані ними на сповіді віруючих; д) професійні судді, народні засідателі та присяжні — про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення; е) інші особи, які не можуть бути допитані як свідки згідно із законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

*Підстави і порядок застосування заходів процесуального примусу.* Важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів особи є недопущення одночасного застосування до неї кількох заходів процесуального примусу за одне й те саме порушення.

Згідно з ч. 1 ст. 268 КАС заходи процесуального примусу застосовуються негайно після вчинення порушення. Їх вжиття не є обов'язком суду, а є його правом. Рішення суду залежить від багатьох чинників, які мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер (поведінка особи, яка вчинила правопорушення, зацікавленість свідка чи особи, яка бере участь у справі, у її вирішенні тощо). Однак в усіх випадках в основі рішення повинна бути сукупність конкретних реальних фактичних даних, що свідчать про необхідність вжиття того чи іншого заходу.

Зауважимо, що заходи процесуального примусу вживаються тільки за рішенням суду; судовий розпорядник лише слідкує за порядком у засіданні і, за необхідністю, на виконання рішення про примус вчиняє відповідні дії.

# РОЗДІЛ II

## ПРОВАДЖЕННЯ З РОЗГЛЯДУ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

### Тема 11

---

#### ПРОВАДЖЕННЯ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

Перш ніж перейти до розгляду особливостей провадження в суді першої інстанції, необхідно зосередити увагу на таких категоріях, як «стадії адміністративного судочинства», «процесуальні етапи» та «процесуальні дії».

*Адміністративне судочинство* — це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС.

Провадження в адміністративних судах різних інстанцій становлять *стадії адміністративного судочинства*. Можна виокремити п'ять таких стадій:

- 1) провадження в суді першої інстанції;
- 2) апеляційне провадження;
- 3) касаційне провадження;
- 4) перегляд судових рішень Верховним Судом України;
- 5) провадження за нововиявленими обставинами.

Складниками цих стадій є *процесуальні етапи і процесуальні дії*. Процесуальні етапи характеризуються сукупністю послідовних процесуальних дій, спрямованих на вирішення локального завдання в рамках загальної мети розв'язання індивідуально-конкретної справи, й колом суб'єктів їх здійснення. Кожен процесуальний етап знаходить своє відображення в окремому процесуальному оформленні. Процесуальні дії виступають первинними складовими стадій адміністративного судочинства

Виокремлюють такі *процесуальні етапи*:

– звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом та відкриття провадження у справі;

- підготовче провадження;
- судовий розгляд справи;
- ухвалення судового рішення, його проголошення та доведення до відома зацікавлених осіб.

Отже, стадія розгляду адміністративної справи в суді першої інстанції розпочинається з *етапу звернення до адміністративного суду з позовом та відкриття провадження у справі*.

Звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах називається *адміністративним позовом* (п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС).

Поняття «адміністративний позов» вказує на процесуальну рівність сторін. Цей термін допускає не лише оскарження, а й висунення вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії або утриматися від цього, про відшкодування шкоди тощо.

*Обов'язковими елементами адміністративного позову є:* а) підстава — обставини (юридичні факти) і норми права, які надають особі право звернутися до суду; б) предмет — матеріально-правові вимоги особи до відповідача, та в) зміст — адресоване суду прохання позивача задовольнити його вимоги.

Згідно зі статтями 104, 105 КАС адміністративний позов пред'являється шляхом подання заяви до суду першої інстанції *у формі письмової позовної заяви* особисто позивачем або його представником. Вона може бути надіслана до адміністративного суду поштою. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

Адміністративний позов може містити *вимоги про:*

- скасування або визнання нечинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;
- зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;
- зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;
- стягнення з відповідача — суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

- виконання зупиненої чи невчиненої дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Адміністративний позов суб'єкта владних повноважень може містити інші вимоги у випадках, встановлених законом.

У ст. 106 КАС встановлено такі *реквізити позовної заяви*:

- найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;
- ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;
- 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;
- у разі необхідності — клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у її забезпеченні; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо;
- перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості — позначає докази, які не може самостійно надати, із зазначенням причин неможливості їх подання.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Зразок

**Позовна заява  
про оскарження рішення, дій, бездіяльності  
суб'єкта владних повноважень (бланк)**

\_\_\_\_\_ *найменування суду, до якого подається позов*

**Позивач** \_\_\_\_\_

*П.І.Б. фізичної особи або найменування юридичної  
особи, поштова адреса, номер телефону, факсу,  
адреса електронної пошти, якщо такі є*

**Представник позивача**

(якщо заяву подає представник)

\_\_\_\_\_ *П.І.Б., поштова адреса, номер телефону, факсу, адреса  
електронної пошти, якщо такі є*

**Відповідач** \_\_\_\_\_

*П.І.Б. (найменування органу), посада і місце служби  
посадової чи службової особи, поштова адреса, а також  
номер телефону, факсу, адреса електронної пошти, якщо  
такі відомі*

**Третя особа на стороні** \_\_\_\_\_

*позивача або відповідача*

(якщо така є) \_\_\_\_\_

*П.І.Б. фізичної особи або найменування юридичної особи,  
поштова адреса, а також номер телефону, факсу,  
адреса електронної пошти, якщо такі відомі*

**ПОЗОВНА ЗАЯВА**

**про оскарження рішення/дій/бездіяльності суб'єкта  
владних повноважень**

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ року \_\_\_\_\_

*вказати найменування суб'єкта*

\_\_\_\_\_ *владних повноважень (П.І.Б. посадової або службової особи)*

вказати рішення (дію, бездіяльність), яке було прийнято (вчинено, допущено) суб'єктом владних повноважень і за яких обставин

**Вважаю таке рішення/дію/бездіяльність протиправним, оскільки ним порушено:** \_\_\_\_\_

вказати, які права, свободи чи інтереси позивача було порушено та пояснити як саме і чому

**На підставі викладеного прошу:**

вказати, зміст позовних вимог, наприклад:  
визнати протиправними рішення/дію/бездіяльність суб'єкта владних повноважень чи окремі положення рішення, а також скасувати рішення або визнати його нечинним (нормативно-правовий акт) чи окремі їх положення;  
або зобов'язати відповідача прийняти певне рішення/вчинити певні дії, та стягнути з відповідача кошти на відшкодування шкоди

**Одночасно заявляю такі клопотання:**

(відмітити необхідне)

витребувати у відповідача усі наявні у нього докази, що стосуються позовних вимог

для підтвердження \_\_\_\_\_  
вказати обставини, що може підтвердити свідок

викликати і допитати як свідка \_\_\_\_\_;  
який проживає за адресою: \_\_\_\_\_;

для забезпечення позову зупинити дію оскаржуваного рішення / заборонити вчиняти такі дії: \_\_\_\_\_;

звільнити мене від сплати судового збору у зв'язку з малозабезпеченістю (документи для підтвердження цього додаю): \_\_\_\_\_;

вказати іншу причину або підставу для звільнення від сплати судового збору

розглянути справу колегіально (якщо справа підсудна окружному адміністративному суду).

**До позовної заяви додаю:**

1. Докази, що підтверджують позовні вимоги (на \_\_\_\_\_ аркушах).
2. Копії позовної заяви та всіх документів, що приєднуються до неї, у кількості \_\_\_\_\_, що відповідає кількості відповідачів у справі.
3. Документ, що підтверджує сплату судового збору/документ, що підтверджує наявність підстав для звільнення від сплати судового збору.

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

\_\_\_\_\_ (підпис)

У визначених випадках формою звернення до суду може бути також подання суб'єкта владних повноважень. Зокрема, відповідно до ст. 183<sup>3</sup> КАС провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів при здійсненні ними передбачених законом повноважень здійснюється на підставі подання таких органів щодо: зупинення видаткових операцій платника податків на його рахунках; підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; стягнення коштів за податковим боргом; 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; надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі.

Із адміністративним позовом до суду, відповідно до ч. 2 ст. 60 КАС, з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді може звернутися й прокурор у межах повноважень, визначених законом. Він бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду тощо.

Якщо прокурор звертається до суду в інтересах держави, то в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу



або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду — зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі набуває статусу позивача.

Якщо прокурор звертається до адміністративного суду задля представництва інтересів громадянина або держави (незалежно від форми здійснення представництва), він має обґрунтувати наявність підстав для цього, які передбачені частинами 2, 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен надати документи, підтверджуючі недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має наслідком залишення позовної заяви без руху.

Позовна заява (подання) прокурора відправляється до суду першої інстанції протягом двадцяти чотирьох годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, у письмовій формі.

Після одержання позовної заяви суддя з'ясовує обставини, перелічені у ст. 107 КАС, а саме, чи: 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) відповідає позовна заява встановленим вимогам; 4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; 5) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

За результатами суддя приймає рішення про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду (статті 100, 155);
- 2) залишення позовної заяви без руху (ч. 1 ст. 108);
- 3) повернення позовної заяви (ч. 3 ст. 108);
- 4) відкриття провадження у справі (ч. 5 ст. 107);
- 5) відмову у відкритті провадження у справі (ч. 3 ст. 108).

Про залишення позовної заяви без розгляду, залишення позовної заяви без руху, про повернення позовної заяви, відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє *ухвалу*.

Якщо адміністративний позов поданий після закінчення строків, установлених законом, і суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску поважними, *позовна заява залишається без розгляду* (як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи).

Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвала про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву.

*Для прикладу:*

### **УХВАЛА<sup>1</sup>**

#### ***про залишення позовної заяви без розгляду***

*23 вересня 2011 р. суддя Березнівського районного суду Рівненської області при вирішенні питання про відкриття провадження у справі за позовом ОСОБА\_1 до управління Пенсійного фонду України в Березнівському районі Рівненської області про зобов'язання проведення перерахунку пенсії,*

---

<sup>1</sup> Ухвала Березнівського районного суду Рівненської області від 23 верес. 2011 р. №19269873 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19269873>.

**ВСТАНОВИВ:**

*ОСОБА\_1 звернулася до суду із позовом до управління Пенсійного фонду України в Березнівському районі Рівненської області про зобов'язання здійснити перерахунок та виплату підвищення до пенсії як непрацюючому пенсіонеру, що проживає у зоні посиленого радіоекологічного контролю відповідно до ст. 39 Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» за період з 1 січня 2008 р. по 31 грудня 2010 р.*

*Відповідно до ч. 1 ст. 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.*

*Частиною 2 ст. 99 КАС України передбачено, що 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.*

*До суду позивач звернувся 22 вересня 2011 р., тобто після закінчення строку звернення.*

*Відповідно до ст. 100 КАС України адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд не знайде підстав для визнання причин їх пропуску поважними.*

*Оскільки позивач не вказує причини пропуску строку, позов підлягає залишенню без розгляду.*

*Керуючись статтями 99, 100, 107 КАС України,*

**УХВАЛИВ:**

*позовну заяву ОСОБА\_1 до управління Пенсійного фонду України в Березнівському районі Рівненської області про зобов'язання проведення перерахунку пенсії залишити без розгляду.*

*Ухвала може бути оскаржена до Житомирського апеляційного адміністративного суду протягом п'яти днів з дня отримання її копії через Березнівський районний суд.*

*Суддя /підпис/*

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених ст. 106 КАС, приймає рішення про *залишення позовної заяви без руху*, у якій зазначаються її недоліки, 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.

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**  
**про залишення позовної заяви без руху**

*23 квітня 2015 р. суддя Франківського районного суду м. Львова, розглянувши матеріали адміністративної справи за позовом ОСОБА\_1 про скасування постанови,*

**ВСТАНОВИВ:**

*Позивач звернулася до суду з позовом про скасування постанови.*

*Зазначена позовна заява підлягає залишенню без руху з наступних причин.*

*Статтями 105, 106 КАС України визначено вимоги до форми та змісту адміністративного позову. Всупереч вказаним вимогам у позовній заяві не вказано відповідача.*

*Відповідно до ст. 108 КАС України, суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, викладених у ст. 106 КАС України, постановляє ухвалу, в якій зазначаються підстави залишення заяви без руху, про що повідомляє позивача і надає йому строк для усунення недоліків.*

*Враховуючи наведене, позовну заяву необхідно залишити без руху, про що повідомити позивача і надати строк для усунення недоліків.*

*Керуючись статтями 106, 108 КАС України, суд*

---

<sup>1</sup> Ухвала Франківського районного суду м. Львова від 23 квіт. 2015 р. №43956426 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43956426>.

**УХВАЛИВ:**

*позовну заяву ОСОБА\_1 про скасування постанови залишити без руху, надавши позивачу строк для виправлення недоліків протягом п'яти днів від дати отримання копії ухвали.*

*У протилежному випадку позовна заява вважатиметься неподаною і буде повернута позивачу.*

*Суддя /підпис/*

*Позовна заява повертається позивачеві, якщо:*

- позивач не усунув її недоліки;*
- подав заяву про її відкликання до відкриття провадження в адміністративній справі;*
- позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або яка не має повноважень на ведення справи від імені позивача;*
- у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;*
- справа не підсудна цьому адміністративному суду;*
- якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, передбаченого ч. 5 ст. 99 КАС.*

*Копія ухвали про повернення позовної заяви невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами. Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.*

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**

**про повернення позовної заяви**

*19 вересня 2013 р. суддя Окружного адміністративного суду м. Києва, розглянувши матеріали справи за позовом інспекції*

---

<sup>1</sup> Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 19 верес. 2013 р. № 33574217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33574217>.

*з питань захисту прав споживачів у м. Києві до фізичної особи — підприємця про підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності,*

**ВСТАНОВИВ:**

*Ухвалою Округового адміністративного суду м. Києва від 17 вересня 2013 р. залишено позовну заяву без руху та встановлено позивачу строк до 18 вересня 2013 р. для усунення недоліків, про які вказано в ухвалі, шляхом подання до суду документів, не доданих до позовної заяви, а також шляхом подання доповнення до заяви із зазначенням відсутньої у її тексті інформації.*

*Відповідно до ч. 3 ст. 108 КАС України суддя, встановивши, що позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, постановляє ухвалу про повернення позовної заяви позивачеві.*

*Керуючись п. 1 ч. 3 ст. 108, 183<sup>6</sup> КАС України, суддя*

**УХВАЛИВ:**

- 1. Позовну заяву повернути.*
- 2. Ухвалу про повернення позовної заяви надіслати позивачу негайно.*
- 3. Попередити позивача, що позовні матеріали будуть йому повернуті супровідним листом рекомендованим поштовим відправленням із зворотною розпискою про їх одержання після спливу терміну для оскарження ухвали про повернення позовної заяви.*
- 4. У випадку оскарження ухвали позовні матеріали будуть скеровані до апеляційної інстанції разом з апеляційною скаргою.*
- 5. Попередити позивача про те, що повернення позовної заяви унеможливило повторне звернення з тим самим позовом.*

*Ухвала суду про повернення позовної заяви може бути оскаржена в апеляційному порядку протягом двох днів з дня її постановлення.*

*Суддя /підпис/*

Кодекс адміністративного судочинства України у ст. 109 містить вичерпний перелік підстав *відмови у відкритті провадження в адміністративній справі*. Зокрема, суддя відмовляє у відкритті провадження, якщо:

– заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

– у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі);

– 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.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами. Вона може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву.

Повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

*Для прикладу:*

#### **УХВАЛА<sup>1</sup>**

#### ***про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі***

*19 серпня 2015 р. суддя Хмельницького окружного адміністративного суду, розглянувши матеріали справи за позовом Дер-*

---

<sup>1</sup> Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 19 серп. 2015 р. №48769721 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48769721>.

*жавної податкової інспекції у м. Хмельницькому до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1 про припинення підприємницької діяльності фізичної особи — підприємця,*

**ВСТАНОВИВ:**

*18 серпня 2015 р. позивач звернувся в суд з позовом до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1 про припинення підприємницької діяльності фізичної особи — підприємця.*

*Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 107 КАС України суддя після одержання позовної заяви з'ясує, чи немає підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.*

*Згідно зі ст. 109 КАС України суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду чи ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін.*

*Судом встановлено, що постановою Хмельницького окружного адміністративного суду від 15 березня 2011 р. у справі № 2270/3010/11 позов Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1 (ідентифікаційний номер НОМЕР\_1) про припинення підприємницької діяльності фізичної особи — підприємця задоволено.*

*Враховуючи викладене, у відкритті провадження в адміністративній справі № 822/3386/15 слід відмовити.*

*Керуючись ст. 109 КАС України, суд*

**УХВАЛИВ:**

*відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі за позовом Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1 про припинення підприємницької діяльності фізичної особи — підприємця.*



*Копію ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами повернути позивачу.*

*Ухвала суду може бути оскаржена до Вінницького апеляційного адміністративного суду через Хмельницький окружний адміністративний суд протягом п'яти днів від дати отримання копії ухвали.*

*Ухвала набирає законної сили в порядку, передбаченому ст. 254 КАС України.*

*Суддя /підпис/*

Якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі, суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви (ч. 2 ст. 107 КАС).

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом 3-х днів з дня її надходження до суду або закінчення строку, встановленого для усунення її недоліків, у разі залишення позовної заяви без руху.

В ухвалі про відкриття провадження у справі зазначаються:

– найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження, номер справи;

– ким і до кого пред'явлено адміністративний позов;

– зміст позовних вимог;

– дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним;

– пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які у нього є (для суб'єкта владних повноважень — відповідача зазначається про його обов'язок надати у визначений судом строк у разі заперечення проти позову всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, з приводу яких подано позов);

– яким складом суду розглядатиметься справа;

– за необхідністю — висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені статтями 49, 51 КАС. Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів.

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**

***про відкриття провадження в адміністративній справі***

*13 березня 2014 р. суддя Вінницького міського суду Вінницької області, розглянувши позовну заяву ОСОБА\_1 до Вінницької міської ради про скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення та закриття провадження у справі,*

**ВСТАНОВИВ:**

*До Вінницького міського суду Вінницької області надійшла позовна заява ОСОБА\_1 до Вінницької міської ради про скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення та закриття провадження у справі.*

*Дана позовна заява відповідає вимогам, визначеним у ст. 106 КАС України, відсутні підстави для її повернення, залишення без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.*

*Адміністративна справа підсудна Вінницькому міському суду Вінницької області.*

*З метою забезпечення всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи протягом розумного строку в порядку підготовки справи до судового розгляду суддею проведені всі необхідні, передбачені ст. 110 КАС України підготовчі дії.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 13 берез. 2014 р. № 37640273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37640273>.

*Суд дійшов висновку, що проведення попереднього судового засідання у даній справі не є необхідним.*

*На підставі викладеного, керуючись статтями 104–107, 110 КАС України, суд,*

**УХВАЛИВ:**

*відкрити провадження у справі за позовною заявою ОСО-БА\_1 до Вінницької міської ради про скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення та закриття провадження у справі.*

*Закінчити підготовче провадження і призначити справу до судового розгляду в судовому засіданні на 9.30 20 березня 2014 р. в приміщенні Вінницького міського суду Вінницької області (зал № 6).*

*Запропонувати відповідачу подати в строк до 20 березня 2014 р. до суду письмові заперечення проти позову та посилання на докази, якими вони обґрунтовуються.*

*Справа буде розглядатися під головуванням судді Івано-ва Т. П.*

*Надіслати разом з витягом про процесуальні права та обов'язки:*

- позивачу — копію ухвали про відкриття провадження;*
- відповідачу — копію ухвали про відкриття провадження з копією позовної заяви та додатків до неї.*

*Ухвала суду остаточна та оскарженню не підлягає.*

*Суддя /підпис/*

У разі відкриття провадження в адміністративній справі суд переходить до наступного обов'язкового етапу — *підготовки справи до судового розгляду (підготовчого провадження)*. Метою даного етапу можна вважати з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду, а при неможливості цього — створення умов, за яких справа буде вирішена в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

Завданнями підготовчого провадження є: визначити спірні питання між сторонами та можливості щодо примирення, а при від-

сутності у сторін бажання примиритися — зібрати увесь доказовий матеріал, який слід дослідити на стадії судового розгляду<sup>1</sup>.

Підготовче провадження складається із сукупності процесуальних дій, які формують дві основні його частини: 1) власне підготовка справи до судового розгляду та 2) попереднє судове засідання.

*Підготовку справи до судового розгляду* здійснює суддя, який відкрив провадження в адміністративній справі. Згідно з ч. 2 ст. 110 КАС суддя може: а) прийняти рішення про витребування 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; б) прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; в) викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; г) прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання тощо.

За обґрунтованим клопотанням позивача суддя вживає заходів щодо невідкладного розгляду і вирішення справи. У такому разі виклик осіб, які беруть участь у справі, чи повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу.

Під час проведення підготовчих дій суддя може вчинити такі процесуальні дії:

– об'єднати в одне провадження кілька однорідних позовних вимог за позовами одного й того ж позивача до того ж відповідача чи до різних відповідачів або за позовними заявами різних позивачів до одного й того самого відповідача, а також роз'єднати одну чи декілька поєднані в одне провадження позовні вимоги у самостійні провадження, якщо їхній спільний розгляд ускладнює чи сповільнює вирішення справи (ст. 116 КАС);

– вжити заходів забезпечення адміністративного позову (ст. 117 КАС);

---

<sup>1</sup> Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 315.

– визнати обов'язковою особисту участь сторін чи третіх осіб у судовому засіданні. Викликати сторону чи третю особу для особистих пояснень можна і тоді, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники (ст. 120 КАС).

*Попереднє судове засідання* проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі (ч. 2 ст. 111 КАС). Суд з'ясовує, (а) чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, (б) чи не визнає відповідач адміністративний позов, і (в) роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Якщо спір не врегульовано, суд:

- 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 заявою однієї зі сторін про неможливість прибуття до суду попереднє судове засідання може бути відкладено, якщо причини неприбуття будуть визнані судом поважними.

*Під час підготовчого провадження сторони мають право:* 1) відмовитись від адміністративного позову чи визнати його (ст. 112 КАС); 2) примиритися або, іншими словами, врегулювати спір на основі взаємних поступок (ст. 113 КАС).

Позивач може відмовитися від адміністративного позову повністю або частково, а відповідач — визнати адміністративний позов повністю або частково. Відмова від адміністративного позову чи визнання адміністративного позову під час підготовчого провадження мають бути викладені в адресованій суду письмовій заяві, яка приєднується до справи.

Про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє *ухвалу*, якою закриває провадження у справі. У разі часткової відмови позивача від адміністративного позову суд постановляє

ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог.

У разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом може бути прийнята постанова суду про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст. 164 КАС. У разі повного визнання відповідачем адміністративного позову і прийняття його судом приймається постанова суду про задоволення адміністративного позову.

Суд не приймає відмови від адміністративного позову, визнання позову і продовжує розгляд справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**  
**про закриття провадження у справі**

*5 червня 2014 р. суддя Окружного адміністративного суду м. Києва, розглянувши заяву позивача про відмову від позову в адміністративній справі за позовом Державної фінансової інспекції в Київській області до Відділу примусового виконання рішень правління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції у м. Києві про визнання протиправною та скасування постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження від 20 травня 2014 р.,*

**ВСТАНОВИВ:**

*Державна фінансова інспекція в Київській області (далі — позивач) звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом до Відділу примусового виконання рішень правління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції у м. Києві (далі — відповідач) про визнання протиправною та скасування постанови про відмову у відкритті виконавчого провадження від 20 травня 2014 р.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 5 черв. 2014 р. №39434448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39434448>.

*Ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 30 травня 2014 р. відкрито провадження в адміністративній справі № 826/7357/14.*

*2 червня 2014 р. до Окружного адміністративного суду м. Києва надійшла заява від позивача про відмову від позову.*

*Частиною 2 ст. 112 КАС України передбачено, що про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі часткової відмови позивача від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог.*

*Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі, якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом.*

*Суд, вивчивши обставини справи, встановив, що дії позивача щодо відмови від адміністративного позову не суперечать нормам закону та не порушують чий-небудь права, свободи або інтереси, відтак, є підстави для прийняття відмови позивача від адміністративного позову.*

*На підставі вищенаведеного, керуючись ч. 1 ст. 51, частинами 1, 2 ст. 112, статтями 157, 160, 165, 181 КАС України, Окружний адміністративний суд міста Києва,*

**УХВАЛИВ:**

*1. Прийняти відмову Державної фінансової інспекції в Київській області від адміністративного позову в адміністративній справі № 826/7357/14.*

*2. Закрити провадження в адміністративній справі № 826/7357/14.*

*3. Попередити позивача, що повторне звернення з такими самими позовними вимогами не допускається.*

*4. Ухвалу направити сторонам.*

*Ухвала набирає законної сили згідно з ст. 254 КАС України та може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції за правилами, встановленими статтями 185–187 КАС України.*

*Суддя /підпис/*

Згідно зі ст. 113 КАС сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише їх прав та обов'язків і предмета адміністративного позову. Суд зупиняє провадження у справі за клопотанням сторін на час, необхідний їм для примирення. У разі примирення сторін суд постановляє *ухвалу про закриття провадження у справі*, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси. Якщо умови примирення не виконуються однією із сторін, суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі.

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**

***про поновлення провадження в адміністративній справі***

*17 вересня 2014 р. суддя Закарпатського окружного адміністративного суду, вирішуючи питання щодо поновлення провадження в адміністративній справі за позовною заявою ОСО-БА\_1 до Прокуратури Закарпатської області про визнання протиправним та скасування наказу та поновлення на посаді,*

**ВСТАНОВИВ:**

*29 липня 2014 р. ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду провадження у даній справі було зупинене для надання можливості сторонам досягнути примирення, але не пізніше, ніж до 17 вересня 2014 р.*

*Відповідно до вимог ч. 2 ст. 113 КАС України за клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення.*

*Згідно з ч. 4 ст. 113 КАС України у разі невиконання умов примирення однією із сторін суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 17 верес. 2014 р. №40719226 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40719226>.



*Станом на 17 вересня 2014 р. до канцелярії Закарпатського окружного адміністративного суду не надходило жодного підтвердження того, що сторони по справі досягли примирення.*

*Згідно з ч. 5 ст. 156 КАС України провадження у справі поновлюється за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативою суду, якщо відпадуть обставини, які були підставою для його зупинення. 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 зупинене.*

*На підставі наведеного та керуючись статтями 153, 156, 160, 165 КАС України, суд*

**УХВАЛИВ:**

*поновити провадження в адміністративній справі №807/2178/14 за позовною заявою ОСОБА\_1 до Прокуратури Закарпатської області про визнання протиправним та скасування наказу та поновлення на посаді.*

*Призначити судові засідання на 17 вересня 2014 р. на 14:00 год. за київським часом; засідання відбудеться за адресою: 88017, Закарпатська область, м. Ужгород, вул. Загорська, 30.*

*Ухвала оскарженню не підлягає. Заперечення проти неї може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на постанову чи ухвалу суду, прийняту за наслідками розгляду справи.*

*Суддя /підпис/*

*За наслідками підготовчого провадження суд може постановити ухвалу про:*

- 1) залишення позовної заяви без розгляду (ст. 155 КАС);*
- 2) зупинення провадження у справі (ч. 1 ст. 156 КАС);*
- 3) закриття провадження у справі (ст. 157, а у разі відмови від позову — частини 1, 2 ст. 112 КАС);*
- 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду (ч. 2 ст. 121 КАС).*

Адміністративний суд може також прийняти *постанову* про задоволення адміністративного позову повністю або частково відповідно до положень ч. 3 ст. 112 КАС у разі повного або часткового визнання відповідачем позовних вимог.

Статтею 155 КАС встановлено, що суд *залишає позовну заяву без розгляду, якщо:*

- 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 адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;
- надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;
- 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;
- провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам ст. 106 КАС, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;
- позивач до закінчення судового розгляду залишив судове засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності;
- позовну заяву подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до адміністративного суду і суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку поважними.

Про залишення позовної заяви без розгляду суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Особа, позовна заява якої залишена без розгляду, після усунення підстав, з яких заява була залишена без розгляду, має право звернутися до суду в загальному порядку.

Для прикладу:

**УХВАЛА<sup>1</sup>**

**про залишення позовної заяви без розгляду**

25 січня 2016 р. Петропавлівський районний суд Дніпропетровської області в складі: головуючої судді В., при секретарі К., розглянувши у попередньому судовому засіданні в смт Петропавлівка адміністративну справу за позовом ОСОБА\_1 до начальника ВДАІ з обслуговування Петропавлівського р-ну ГУ МВС України в Дніпропетровській області про визнання протиправною та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення,

**ВСТАНОВИВ:**

Позивач ОСОБА\_1 в попередньому судовому засіданні подав письмову заяву про відклик позову до начальника ВДАІ з обслуговування Петропавлівського р-ну ГУ МВС України в Дніпропетровській області про визнання протиправною та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення.

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 155 КАС України суд своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду, якщо надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви.

Таким чином суд дійшов висновку про необхідність залишення позову без розгляду.

На підставі викладеного, керуючись статтями 155, 165 КАС України, суд

**УХВАЛИВ:**

Позовну заяву ОСОБА\_1 до начальника ВДАІ з обслуговування Петропавлівського р-ну ГУ МВС України в Дніпропетровській області про визнання протиправною та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення залишити без розгляду.

---

<sup>1</sup> Ухвала Петропавлівського районного суду Дніпропетровської області від 25 січ. 2016 р. №55169085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55169085>.

*Ухвалу суду може бути оскаржено до Апеляційного адміністративного суду Дніпропетровської області.*

*Апеляційна скарга на ухвалу суду подається протягом п'яти днів з дня її проголошення. У разі якщо ухвалу було постановлено без участі особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів від дати отримання копії ухвали.*

*Суддя /підпис/*

Відповідно до ч. 1 ст. 156 КАС суд обов'язково зупиняє провадження у справі в разі:

– 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;

– необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи — до вступу у справу законного представника;

– 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;

– звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення — до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;

– звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави — до надходження відповіді на доручення.

Частиною 2 цієї ж статті передбачено додаткові підстави для зупинення провадження у справі. Це:

– захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає присуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, — до її одужання;

– знаходження особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, — до повернення з відрядження;

– призначення судом експертизи — до одержання її результатів;  
– наявність інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, — до терміну, встановленого судом.

Якщо відсутня сторона чи третя особа веде справу через свого представника, суд не зупиняє провадження у справі. Про зупинення провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка 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 зупинене.

*Для прикладу:*

#### **УХВАЛА<sup>1</sup>**

##### ***про поновлення провадження в адміністративній справі***

*26 січня 2016 р. суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, розглянувши питання щодо поновлення провадження в адміністративній справі №804/10160/15 за позовом Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Дніпропетровська до Публічного акціонерного товариства «Науково-виробниче підприємство “Орбіта”» про стягнення заборгованості,*

#### **ВСТАНОВИВ:**

*До Дніпропетровського окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Дніпропетровська до Публічного акціонерного товариства «Науково-виробниче підприємство “Орбіта”» про стягнення заборгованості.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 січ. 2016 р. № 55218542 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55218542>.

*Ухвалою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 12 січня 2016 р. провадження у справі № 804/10960/15 за зазначеним позовом було зупинене до 11 год. 40 хв. 26 січня 2016 р. для можливості надання позивачем витребуваних судом доказів по справі, а також надання відповідачем додаткових доказів по справі.*

*Відповідно до ч. 5 ст. 156 КАС України 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 зупинене.*

*За таких обставин суд вважає за необхідне поновити провадження у справі.*

*Керуючись статтями 156, 160, 165 КАС України, суд*

**УХВАЛИВ:**

*поновити провадження в адміністративній справі № 804/10960/15 за позовом Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Дніпропетровська до Публічного акціонерного товариства «Науково-виробниче підприємство “Орбіта”» про стягнення заборгованості.*

*Призначити розгляд справи на 11 год. 40 хв. 26 січня 2016 р., про що повідомити сторонам по справі.*

*Ухвала оскарженню не підлягає.*

*Суддя /підпис/*

Згідно зі ст. 157 КАС ухвалу про закриття провадження у справі суд постановляє:

- якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;

- якщо сторони досягли примирення;
- якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;
- 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.

Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

*Для прикладу:*

### **УХВАЛА<sup>1</sup>**

#### **про закриття провадження в адміністративній справі**

*8 липня 2015 р. Знам'янський міськрайонний суд Кіровоградської області у складі: головуючого судді Л., при секретарі Д., розглянув у попередньому судовому засіданні в приміщенні залу суду в місті Знам'янка Кіровоградської області справу за адміністративним позовом ОСОБА\_1 до виконавчого комітету Знам'янської міської ради Кіровоградської області про визнання недійсним рішення виконавчого комітету Знам'янської міської ради Кіровоградської області та зобов'язання відновити розмір земельної ділянки, які існували до порушення прав позивача,*

#### **ВСТАНОВИВ:**

*Позивач звернулася до суду із позовом, в якому просить визнати недійсним рішення виконавчого комітету Знам'янської міської ради Кіровоградської області та зобов'язання відновити розмір земельної ділянки, які існували до порушення прав позивача.*

*Позивач до початку розгляду справи в попередньому судовому засіданні надала заяву, в якій просить закрити провадження у даній справі.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Знам'янського міськрайонного суду Кіровоградської області від 8 лип. 2015 р. №46417684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46417684>.

*Згідно зі ст. 112 КАС України позивач може відмовитися від адміністративного позову повністю або частково.*

*Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 157 КАС України суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом.*

*Суд, розглянувши заяву позивача, вивчивши матеріали справи, вважає заяву такою, що підлягає задоволенню.*

*Судом роз'яснено наслідки закриття провадження у справі, передбачені ч. 3 ст. 157 КАС України.*

*Таким чином, є підстави для прийняття заяви про закриття провадження за позовом ОСОБА\_1.*

*На підставі викладеного та керуючись статтями 111, 112, п. 3 ч. 1 та ч. 3 ст. 157 КАС України, суд*

**УХВАЛИВ:**

*провадження за адміністративним позовом ОСОБА\_1 до виконавчого комітету Знам'янської міської ради Кіровоградської області про визнання недійсним рішення виконавчого комітету Знам'янської міської ради Кіровоградської області та зобов'язання відновити розмір земельної ділянки, які існували до порушення прав позивача, закрити.*

*Ухвала може бути оскаржена в апеляційному порядку до Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду через суд першої інстанції шляхом подачі апеляційної скарги протягом п'яти днів від дати її проголошення.*

*Суддя /підпис/*

*В ухвалі про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду зазначається, які підготовчі дії проведені, і встановлюються дата, час та місце розгляду справи.*

*Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, що беруть участь у справі, вирішено необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день.*



Для прикладу:

**УХВАЛА<sup>1</sup>**  
**про закінчення підготовчого провадження**  
**та призначення справи до судового розгляду**

31 липня 2015 р. Іваничівський районний суд Волинської області у складі: головуючого-судді Б. за участю секретаря судового засідання З., провівши попереднє судове засідання в адміністративній справі за позовом ОСОБА\_1 до інспектора взводу ДПС ОСП № 2 ДПС УДАІ України у Хмельницькій області ОСОБА\_2 про скасування постанови в справі про притягнення до адміністративної відповідальності,

**ВСТАНОВИВ:**

Позивач звернувся до суду із вищевказаним адміністративним позовом.

Ухвалою суду від 10 липня 2015 р. провадження у справі було відкрито та прийнято рішення про проведення попереднього судового засідання.

Від сторін заяв про визнання позову, відмови від позову повністю чи частково та щодо примирення не надійшло.

Сторонами по справі були подані необхідні докази, якими вони будуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення.

Під час підготовки справи до судового розгляду судом було вжито заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи.

Відповідач ОСОБА\_2 в попереднє судове засідання не з'явився, хоча належним чином був повідомлений про час та місце попереднього розгляду справи.

Визнавши підготовку справи до судового розгляду завершеною та керуючись статтями 111, 121 КАС України, суд

**УХВАЛИВ:**

завершити підготовче провадження та призначити адміністративну справу № 156/643/15-а за позовом ОСОБА\_1 до ін-

---

<sup>1</sup> Ухвала Іваничівського районного суду Волинської області від 31 лип. 2015 р. № 47899710 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47899710>.

*спектора взводу ДПС ОСП № 2 ДПС УДАІ України у Хмельницькій області ОСОБА\_2 про скасування постанови в справі про притягнення до адміністративної відповідальності до судового розгляду в приміщенні Іваничівського районного суду Волинської області на 17 серпня 2015 р. на 12 год. 00 хв.*

*В судове засідання викликати сторін по справі.*

*Суддя /підпис/*

Також на стадії підготовчого провадження суд може прийняти рішення про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Забезпечення позову — це сукупність процесуальних дій, які гарантують виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог. Забезпечення адміністративного позову відбувається (а) за клопотанням позивача або (б) за ініціативи суду.

Відповідно до ст. 117 КАС такі заходи вживаються, якщо:

– існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;

– захист прав, свобод та інтересів стане неможливим без їх вжиття;

– для відновлення прав, свобод та інтересів необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;

– очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

За загальним правилом, подання позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення позову може відповідною ухвалою зупинити дію його рішення чи його окремих оскаржуваних положень. Ухвала про забезпечення адміністративного позову негайно надсилається суб'єктові владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання.

Згідно з частинами 3 та 4 ст. 117 КАС забезпечення позову в адміністративній справі допускається у 2-х формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; 2) заборони вчиняти певні дії.

Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним. Забезпечення позову не допускається щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів.

Заходи забезпечення позову мають тимчасовий характер і діють до виконання рішення суду, яким закінчується розгляд справи по суті. Зважаючи на це, суд при задоволенні позову не вправі скасовувати вжиті заходи до виконання рішення або зміни способу його виконання, за винятком випадків, коли потреба в забезпеченні позову з тих чи інших причин відпала або змінились обставини, що зумовили його застосування.

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**  
**про вжиття заходів забезпечення позову**

*31 липня 2015 р. суддя Тульчинського районного суду, розглянувши заяву ОСОБА\_1,*

**ВСТАНОВИВ:**

*В провадженні Тульчинського районного суду знаходиться адміністративна справа за позовом ОСОБА\_1 до Тульчинської міської ради про визнання дій Тульчинської міської ради протиправними та зобов'язання вчинити дії.*

*В якості забезпечення позову позивач просить заборонити Тульчинській міській раді вчиняти будь-які дії та приймати рішення щодо земельної ділянки, розташованій по вул. Л., 39а в м. Тульчині, а саме — відчужувати її будь-яким способом, передавати в іпотеку чи в користування.*

*Згідно зі статтями 117, 118 КАС України забезпечення позову за клопотанням осіб, які беруть участь в справі, допускається на будь-якій стадії розгляду справи, якщо невжиття заходів забезпечення позову може утруднити чи зробити неможливим виконання рішення суду.*

*Суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Крім того, позов може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії.*

---

<sup>1</sup> Ухвала Тульчинського районного суду Вінницької області від 31 лип. 2015 р. №47899153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47899153>.

*Відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 р. №9 «Про практику застосування судами процесуального законодавства при розгляді заяви про забезпечення позову» в тій частині, яка стосується загальних положень застосування заходів забезпечення позову, а також постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. №2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства під час розгляду адміністративних справ» при розгляді заяв про забезпечення позову суд (суддя) має з урахуванням доказів, наданих позивачем на підтвердження своїх вимог, пересвідчитися, зокрема, в тому, що між сторонами дійсно виник спір та існує реальна загроза невиконання чи утруднення виконання можливого рішення суду про задоволення позову, з'ясувати обсяг позовних вимог, дані про особу відповідача, а також відповідність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася з такою заявою, позовним вимогам.*

*Враховуючи обставини справи та беручи до уваги, що невиконання заходів забезпечення позову може заподіяти шкоду правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, суд дійшов висновку, що вимога позивача є обґрунтована і підлягає задоволенню.*

*На підставі викладеного та керуючись статтями 117, 118 КАС України, суд*

**УХВАЛИВ:**

*з метою забезпечення позову заборонити Тульчинській міській раді вчиняти будь-які дії та приймати рішення щодо земельної ділянки, а саме — відчужувати її будь-яким способом, передавати в іпотеку чи у користування.*

*Ухвалу для виконання направити у виконком Тульчинської міської ради.*

*Ухвалу до відома направити ОСОБА\_1.*

*Ухвала підлягає негайному виконанню.*

*На ухвалу суду може бути подано апеляційну скаргу протягом 5 діб від дати її винесення до Вінницького апеляційного адміністративного суду через Тульчинський районний суд.*

*Суддя /підпис/*

Після підготовки справи до судового розгляду суд переходить до наступного, основного процесуального етапу — *розгляду та вирішення адміністративної справи по суті.*

Стаття 122 КАС закріплює *загальні правила розгляду адміністративної справи у судовому засіданні.*

1. *Строки розгляду справи.* Справа має бути розглянута і вирішена *протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС.*

У п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС *розумний строк* тлумачиться як *найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.*

КАС встановлює *винятки* із загального місячного терміну розгляду і вирішення адміністративної справи. Зокрема:

– *не більше 20-ти днів з дня відкриття провадження у справі щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї (ч. 1 ст. 122);*

– *протягом 10-ти днів після відкриття провадження у справі з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби (ч. 10 ст. 181);*

– *протягом 7 днів після відкриття провадження у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України (ч. 2 ст. 180);*

– *протягом 5 днів з дня відкриття провадження у справі з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може подовжити розгляд справи, але не більш як на 5 днів (ч. 1 ст. 171<sup>2</sup>);*

– протягом 3-х днів після відкриття провадження у справах про обмеження права на мирні зібрання або їх усунення (ч. 4 ст. 182, ч. 3 ст. 183);

– у дводенний строк у виборчих справах (ч. 11 ст. 172, ч. 4 ст. 173, ч. 5 ст. 174, ч. 5 ст. 175, ч. 10 ст. 176);

– невідкладно — в адміністративних справах щодо уточнення списку виборців, якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування (ч. 4 ст. 173); в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення мирних зібрань або у день їх проведення (ч. 4 ст. 182, ч. 3 ст. 183).

*У листі Верховного Суду України роз'яснюється, що «...у цивільних, адміністративних і господарських справах перебіг провадження для цілей статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод розпочинається з моменту подання позову і закінчується винесенням остаточного рішення у справі. Критерії оцінювання розумності строку розгляду справи є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, адміністративних чи кримінальних). Це – складність справи, поведінка заявника та поведінка органів державної влади (насамперед, суду). Відповідальність держави за затягування провадження у справі, як правило, настає в разі нерегулярного призначення судових засідань, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів, повторного направлення справи на додаткове розслідування чи новий судовий розгляд...»<sup>1</sup>.*

2. *Учасники.* Судовий розгляд адміністративної справи здійснюється у судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі (ч. 2 ст. 122 КАС). Крім осіб, які беруть участь у справі, при потребі в судове засідання викликаються також такі учасники адміністративного процесу, як перекладачі, свідки, експерти.

---

<sup>1</sup> Щодо перевищення розумних строків розгляду справ [Електронний ресурс] : лист Верхов. Суду України від 25 січ. 2006 р. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_45700-06](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06).

Можливість участі осіб, які беруть участь у справі, в судовому засіданні є найважливішою гарантією реалізації їхніх процесуальних прав. Така участь дозволяє суду повніше та ретельніше з'ясувати обставини справи.

3. *Місце проведення судового засідання.* Згідно з ч. 3 ст. 122 КАС судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні — залі судових засідань. Зала судових засідань має забезпечувати належне розміщення суддів, які розглядають справу, усіх учасників адміністративного процесу, а також зацікавленої громадськості. Вона повинна мати окремий вхід для складу суду, а також вихід до нарадчої кімнати. Також вона має бути обладнана технічними засобами фіксації судового розгляду.

Окремі процесуальні дії в разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду. Це огляд доказів на місці, допит свідків, які не можуть прибути до суду, тощо.

4. *Головуючий у судовому засіданні.* При розгляді справи судом першої інстанції головуєчим у судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження. Він керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із розгляду все, що не має значення для вирішення справи, а також вживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку (ст. 123 КАС).

*Судовий розгляд складається з таких етапів:*

- 1) відкриття судового засідання;
- 2) оголошення складу суду;
- 3) надання судом роз'яснень учасникам процесу щодо їх прав та обов'язків;
- 4) вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі;
- 5) розгляд по суті адміністративної справи, тобто з'ясування обставин у справі та перевірка їх доказами (доповідь головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст справи; розгляд можливостей щодо примирення; дослідження доказів, зокрема, за-

слухування пояснень осіб, які беруть участь у справі, пояснень свідків тощо);

б) судові дебати.

Судовий розгляд може відбуватися (а) у відкритому судовому засіданні, (б) у порядку письмового провадження (ч. 4 ст. 122, ч. 6 ст. 128 КАС) або (в) у порядку скороченого провадження (ст. 183<sup>2</sup> КАС).

Безпосереднє спілкування суду з особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками адміністративного процесу обумовило другу назву судового розгляду справи в судовому засіданні — усне провадження, яка хоч і не вживається у КАС, але є протилежною назві «письмове провадження».

*Письмове провадження* — це розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів (п. 10 ч. 1 ст. 3 КАС).

Особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі особи, які беруть участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, але прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу у письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта.

Отже, за суттю, письмове провадження полягає у дослідженні суддею (колегією суддів) матеріалів, наявних у справі, та ухваленні на підставі цього судового рішення.

У разі неподання заяви однієї з осіб, яка бере участь у справі, про розгляд справи за її відсутності або виникненні необхідності витребувати інші докази, крім наявних у справі, допитати свідків, призначити експертизу тощо, суд повинен призначити справу до розгляду у судовому засіданні.

*Скорочене провадження* здійснюється з метою прискорення розгляду нескладних справ, рішення по яких, як правило, потребують



негайного виконання. Особливості здійснення такого провадження закріплено у ст. 183<sup>2</sup> КАС.

У порядку скороченого провадження розглядають справи щодо:

а) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника публічної інформації відносно розгляду звернення або запиту на інформацію;

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

в) 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;

г) стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС строк оскарження;

д) 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;

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

Про відкриття скороченого провадження суд виносить *ухвалу*, копія якої разом з копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу. В ухвалі в обов'язковому порядку зазначаються строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач у 10-денний строк з дня одержання такої ухвали та копій документів має подати заперечення проти позову та необхідні документи або за-

яву про визнання позову. Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача, то заперечення проти позову чи заява про його визнання мають бути подані безпосередньо до канцелярії суду.

*Для прикладу:*

**УХВАЛА<sup>1</sup>**  
**про відкриття скороченого провадження**  
**в адміністративній справі**

*5 червня 2015 р. суддя Харківського окружного адміністративного суду, розглянувши позовну заяву Державної податкової інспекції у Київському районі м. Харкова Головного управління Міністерства доходів і зборів України у Харківській області до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1 про припинення підприємницької діяльності,*

**ВСТАНОВИВ:**

*Позивач, Державна податкова інспекція у Київському районі м. Харкова Головного управління Міністерства доходів і зборів України у Харківській області, звернувся до Харківського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1, в якому просить припинити підприємницьку діяльність фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1.*

*Позовна заява відповідає вимогам ст. 106 КАС України.*

*Виходячи з положень ст. 183<sup>2</sup> КАС України позовну заяву належить розглядати в порядку скороченого провадження.*

*Справа підсудна Харківському окружному адміністративному суду.*

*Керуючись статтями 107, 183<sup>2</sup> КАС, суд*

**УХВАЛИВ:**

*1. Відкрити скорочене провадження в адміністративній справі за позовом Державної податкової інспекції у Київському*

---

<sup>1</sup> Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 5 черв. 2015 р. №44631962 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44631962>.

районі м. Харкова Головного управління Міністерства доходів і зборів України в Харківській області до фізичної особи — підприємця ОСОБА\_1 про припинення підприємницької діяльності.

2. Зобов'язати відповідача у десятиденний строк від дати одержання копії ухвали про відкриття скороченого провадження в адміністративній справі та матеріалів адміністративного позову подати до суду письмові заперечення проти позову (разом з усіма доказами, що обґрунтовують доводи заперечень) або заяву про визнання позову. В разі якщо місцезнаходження відповідача розташовано на території м. Харкова, заперечення проти позову чи заява про визнання позову мають бути подані безпосередньо до канцелярії Харківського окружного адміністративного суду за адресою: м. Харків, вул. Мар'їнська, 18 «Б-3».

3. Розгляд і вирішення справи здійснювати одноособовим складом суду в порядку скороченого провадження.

4. Роз'яснити особам, які беруть участь у справі, що справа буде розглянута у порядку скороченого провадження протягом таких строків: 1) не пізніше наступного дня від дати надходження до суду заяви відповідача про визнання позову; 2) не пізніше трьох днів з дня закінчення строку, передбаченого ч. 3 ст. 183<sup>2</sup> КАС України, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача; 3) не пізніше трьох днів — у разі, якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого ч. 3 ст. 183<sup>2</sup> КАС України, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача.

5. Копії даної ухвали направити особам, які беруть участь у справі.

6. Роз'яснити особам, які беруть участь у справі, про наявність у них процесуальних прав і обов'язків, передбачених статтями 49, 51 КАС України. Інформацію про права та обов'язки направити разом з цією ухвалою.

7. Ухвала оскарженню не підлягає.

Суддя /підпис/

Особливості розгляду справи в скороченому провадженні передбачено ч. 4 ст. 183<sup>2</sup> КАС України, відповідно до якої суддя розглядає справу одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у такому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає судові рішення. У разі недостатності повідомлених позивачем обставин або, якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд дійде висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами КАС, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню.

Частиною 5 ст. 183<sup>2</sup> КАС України визначено такі *строки розгляду* адміністративної справи у порядку скороченого провадження:

– не пізніше *наступного дня* від дати надходження до суду заяви відповідача про визнання позову;

– не пізніше *трьох днів* від дати закінчення строку, передбаченого ч. 3 ст. 183<sup>2</sup> КАС, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

– не пізніше *трьох днів* — у разі якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого ч. 3 ст. 183<sup>2</sup> КАС, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

– не пізніше *п'яти днів* від дати подання відповідачем заперечення проти позову.

Не допускається розгляд у порядку скороченого провадження адміністративних справ, які належить розглядати колегією суддів, а також справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Під час судового розгляду справи суд може *відкласти розгляд*, якщо:

– виникли технічні проблеми, що унеможливають участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції, за наявності ухвали суду про таку участь (ч. 8 ст. 122 КАС);

– у судове засідання не прибули сторони або будь-хто з інших осіб, які беруть участь у справі;

– розгляд справи неможливий у зв'язку з необхідністю заміни судді (в результаті задоволення заяви про відвід чи з інших причин) або залучення до участі у справі інших осіб (ч. 1 ст. 150 КАС).

У разі відкладення розгляду справи, суд повинен допитати свідків, які прибули. Тільки у виняткових випадках за ухвалою суду свідки не допитуються і викликаються знову. Новий розгляд справи починається спочатку. Якщо сторони не наполягають на повторенні наданих раніше пояснень осіб, які беруть участь у справі, якщо склад суду не змінився і до участі в справі не було залучено третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, суд продовжує провадження у справі з етапу, на якому розгляд справи було відкладено.

Суд може *оголосити перерву* у зв'язку з необхідністю одержання нових доказів або в інших необхідних випадках, тривалість якої встановлюється судом залежно від обставин розгляду справи. При цьому провадження у справі після її закінчення продовжується з етапу, на якому воно було перервано.

Суд, відкладаючи розгляд справи або оголошуючи перерву в її розгляді, встановлює дату і час нового судового засідання, про що повідомляє під розписку осіб, які беруть участь у справі.

Надзвичайно важливим етапом будь-якої зі стадій адміністративного судочинства є етап *ухвалення судового рішення*.

*Судове рішення* — це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права, який є обов'язковим до виконання на всій території України<sup>1</sup>.

Залежно від кола питань, вирішених через ухвалений акт, *судові рішення поділяють на постанови та ухвали*.

*Постанова* — письмове рішення суду в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову (п. 12 ч. 1 ст. 3 КАС). Тобто у постанові суд вирішує спір по суті.

*Ухвала* — письмове або усне рішення суду в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгля-

---

<sup>1</sup> Про судові рішення в адміністративній справі [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 20 трав. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/v0007760-13>.

ду адміністративної справи, та інші процесуальні питання (п. 13 ч. 1 ст. 3 КАС). У формі ухвали приймаються судові рішення, якими суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань.

За ст. 159 КАС судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим.

*Законним* є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права.

*Обґрунтованим* є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені під час розгляду справи.

Судове рішення за змістом повинно відповідати вимогам статей 163, 165, 183<sup>3</sup>, 183<sup>4</sup>, 206, 207, 231, 232 КАС. Рішення суду має бути повним, зрозумілим, чітким. Зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні його змісту.

*Судове рішення має складатися із таких частин: а) вступна, б) описова, в) мотивувальна і г) резолютивна.*

У вступній частині судового рішення зазначаються необхідні відомості, які дають змогу його ідентифікувати.

Описова частина повинна містити короткий зміст позовних вимог і позиції відповідача, пояснення осіб, які брали участь у справі, а також інформацію про інші докази, що були досліджені судом.

У мотивувальній частині рішення мають бути наведені дані про встановлені судом обставини, що мають значення для справи, здійснена їх юридична оцінка, а також оцінка всіх доказів, з яких виходив суд при вирішенні спору.

Резолютивна частина рішення є завершальною і відображає результат розв'язання вирішення справи, а тому повинна вміщувати чіткі та вичерпні висновки щодо всіх вимог, які були предметом позову.

Суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду у нарадчій кімнаті. У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів від дати закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити у тому само-

му засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови. Постанова суду, яка містить вступну та резолютивну частини, перед оголошенням має бути підписана всім складом суду і приєднана до справи.

Відповідно до ст. 162 КАС при вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов *повністю або частково* чи *відмовити в його задоволенні повністю або частково*.

Якщо позов задовольняється, приймається постанова:

1) щодо рішення, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень:

а) про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень;

б) про визнання протиправними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень;

в) про скасування рішення чи окремих його положень;

г) про визнання нечинним рішення чи окремих його положень;

д) про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) про зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) про зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) про стягнення з відповідача коштів;

5) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

6) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

7) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) про визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів приватних осіб, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

*У разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень*

*суд зазначає про це в судовому рішенні та одночасно застосовує один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача. Це можуть бути скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень. Одночасне застосування обох способів захисту порушеного права — визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта — є помилковим.*

*Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта.*

*Визнання акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта.*

*Суд визначає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, які доцільно зберегти.*

*При цьому суди повинні виходити з того, що вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним.*

*Ухваливши рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його з цих підстав нечинним, суд у порядку, визначеному ч. 11 ст. 171 КАС, повинен зобов'язати орган, який видав оскаржуваний акт, невідкладно опублікувати резолютивну частину рішення суду у виданні, в якому такий акт було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Про судові рішення в адміністративній справі [Електронний ресурс] : постановою Пленуму Вищого адмін. суду України від 20 трав. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/v0007760-13>.



Окремим, письмовим документом викладаються *ухвали* з питань:

- залишення позовної заяви без руху;
- повернення позовної заяви;
- відкриття провадження в адміністративній справі;
- об'єднання та роз'єднання справ;
- забезпечення доказів;
- визначення розміру судових витрат;
- подовження та поновлення процесуальних строків;
- передачі адміністративної справи до іншого адміністративного суду;
- забезпечення адміністративного позову;
- призначення експертизи;
- виправлення описок і очевидних арифметичних помилок;
- відмови в ухваленні додаткового судового рішення;
- роз'яснення постанови;
- зупинення провадження у справі;
- закриття провадження у справі;
- залишення позовної заяви без розгляду.

З інших процесуальних питань, які вирішуються під час судового розгляду, ухвали можуть бути усними або письмовими, якщо вони викладаються окремим документом.

Постанова або ухвала суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо таку скаргу не було подано (ч. 1 ст. 254 КАС).

У разі подання апеляційної скарги судове рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті апеляційного провадження або набрання законної сили рішенням за наслідками апеляційного провадження. Якщо строк апеляційного оскарження буде поновлено, то вважається, що постанова чи ухвала суду не набрала законної сили. Ухвали суду, які не можуть бути оскаржені, набирають законної сили з моменту постановлення.

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 (ч. 1 ст. 255 КАС).

Обставини, встановлені постановою, що набрала законної сили, в одній адміністративній справі не можуть оспорюватися в іншій судовій справі за участю тих самих сторін.

Перелік постанов суду, які виконуються негайно, закріплено у ст. 256 КАС.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення. Судове рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання.

## Тема 12

---

### ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ СПРАВ

Публічно-правові конфлікти, що вирішують адміністративні суди, різняться за своїм характером, суб'єктним складом, за іншими ознаками. Тому застосування одних і тих самих правил для їх розв'язання не завжди забезпечує всебічний, об'єктивний розгляд справ та прийняття справедливих рішень. З огляду на це в КАС встановлено особливості провадження в окремих категоріях справ. Відповідні положення згруповано у гл. 6 розд. III КАС; вони мають пріоритет над загальними нормами КАС, оскільки є спеціальними, тобто містять особливі правила, що відрізняють їх від норм про загальний порядок провадження.

Стаття 171 КАС вміщує правила щодо **провадження в справах з оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.**

*Предмет спору.* За правилами цієї статті розв'язують спори щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень

Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Згадані акти є підзаконними. При цьому постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим не перевіряються судом на відповідність Конституції України, оскільки такими повноваженнями наділений тільки Конституційний Суд України. Перед судом постає питання визначити їх відповідність законові. Щодо інших нормативно-правових актів, зазначених у розглядуваній статті, то суд може встановити їх відповідність законам та актам вищої юридичної сили.

*Позивачами* можуть бути (а) особи, відносно яких застосовано нормативно-правовий акт, а також (б) особи, які є суб'єктами правовідносин, в яких цей акт буде застосовано.

Загалом, перелік позивачів у справах даної категорії не є вичерпним, адже оскаржувати нормативно-правові акти за правилами цієї статті можуть не тільки ті особи, які вже беруть участь у правовідносинах, врегульованих приписами цих актів, а й інші, які потенційно можуть бути учасниками таких правовідносин. Вочевидь, позивачами у цих справах будуть як фізичні, так і юридичні особи. Таким чином, при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів має бути встановлено, чи є позивач суб'єктом тих суспільних відносин, які регулюються оскаржуваним актом, або чи є позивач суб'єктом відносин, які в майбутньому можуть бути врегульовані цим актом.

*Відповідачами* можуть бути Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, що видали оскаржуваний нормативно-правовий акт.

*Підсудність справ.* Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, мініс-

терства чи іншого центрального органу виконавчої влади, повноваження якого поширюються на всю територію України, вирішуються *окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ* (ч. 2 ст. 19 КАС).

Підсудність справ з приводу оскарження нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається згідно з правилами, встановленими п. 1 ч. 2 ст. 18, ч. 1 ст. 19 та ч. 1 ст. 20 КАС. Належним судом для розгляду таких справ буде *окружний адміністративний суд за місцезнаходженням Верховної Ради Автономної Республіки Крим*.

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 18, ч. 1 ст. 19 та ч. 1 ст. 20 КАС справи з оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади розглядаються *окружними адміністративними судами за місцезнаходженням органу виконавчої влади*.

Розгляд адміністративних справ щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих обласною радою, Київською, Севастопольською міською радою, здійснюється *окружними адміністративними судами за місцезнаходженням цих рад* (п. 1 ч. 2 ст. 18, ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20 КАС).

*Місцеві загальні суди як адміністративні* розв'язують спори щодо оскарження нормативно-правових актів інших органів місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС). Ці справи вирішують за *місцезнаходженням органу місцевого самоврядування* (ч. 1 ст. 19 КАС).

### **Особливості розгляду справ**

**А. Публікація оголошення.** У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Воно має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи.

**Б. Строк розгляду справи.** Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного

строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

*В. Рішення у справі.* У своєму рішенні суд може визнати нормативно-правовий акт *незаконним* чи таким, що *не відповідає правому акту вищої юридичної сили*, повністю або в окремій його частині. Відповідно до ч. 9 ст. 171 КАС суд уповноважено вийти за межі вимог, заявлених позивачем. Так, якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта буде виявлено незаконність або невідповідність правому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правому акту вищої юридичної сили.

*Оскарження рішення.* Постанова суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у *загальному* порядку. Відзначимо лише, що правом оскаржити в апеляційному порядку постанову суду першої інстанції, в касаційному порядку судові рішення першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі.

На *відповідача* покладається обов'язок опублікувати у виданні, в якому було офіційно оприлюднено оскаржуваний нормативно-правовий акт, резолютивну частину постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним, після набрання постановою законної сили.

Правила ст. 171 КАС застосовуються також у випадках, коли питання про законність нормативно-правового акта чи відповідність його правому акту вищої юридичної сили постало під час розгляду іншої адміністративної справи.

*Для прикладу: Окружний адміністративний суд м. Києва розглянув адміністративну справу за позовом громадянина до Кабінету Міністрів України про визнання незаконними окре-*

*мих положень: а) постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. «Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їхніх сімей»; б) Порядку надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р.*

*Суд постановив: 1) позов задовольнити; 2) визнати незаконним оскаржувані положення постанов Кабінету Міністрів України; 3) зобов'язати Кабінет Міністрів України опублікувати судові рішення у виданні, в якому було офіційно оприлюднено зазначені нормативно-правові акти<sup>1</sup>.*

**Статтею 171<sup>1</sup> КАС передбачено особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.**

*Предмет спору.* Правила зазначеної статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; 2) актів Вищої ради юстиції; 3) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції; 4) рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Відповідно до ч. 2 ст. 46 Регламенту Верховної Ради України постанови є актами парламенту<sup>2</sup>.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими

---

<sup>1</sup> Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 груд. 2009 р. № 8356602 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8356602>.

<sup>2</sup> Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10 лют. 2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.

до виконання на території України. Укази глави держави можуть мати нормативний та індивідуальний характер. У розпорядженнях розв'язуються організаційні питання; вони завжди мають індивідуальну спрямованість.

Згідно зі ст. 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції» до актів Вищої ради юстиції належать: подання про призначення суддів; подання про звільнення суддів з посади; рішення про порушення вимог щодо несумісності; рішення про дисциплінарну відповідальність; рішення по скарзі на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів; рішення по скарзі на рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийняте за результатами дисциплінарного провадження; рішення про припинення повноважень члена Вищої ради юстиції; інші акти в межах повноважень Вищої ради юстиції. Також Вища рада юстиції приймає такі процедурні акти, як-то: ухвали про відкриття дисциплінарного провадження; ухвали про відкриття провадження щодо вимог законодавства про несумісність; рішення про відмову в поданні про призначення; рішення про відвід (самовідвід) члена Вищої ради юстиції; інші процедурні акти, необхідні для здійснення її функцій<sup>1</sup>. Всі акти Вищої ради юстиції є правовими актами індивідуальної дії.

Вища кваліфікаційна комісія суддів приймає рішення на підставі Закону України «Про судоустрій і статус суддів»<sup>2</sup>.

Закон України «Про прокуратуру» наділяє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів повноваженнями щодо визначення рівня фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, а також щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність, переведення та звільнення прокурора з посади. Для реалізації цих повноважень комісія приймає рішення, що мають індивідуальний характер<sup>3</sup>.

*Позивачами* у справах, що розглядаються і вирішуються за правилами ст. 171<sup>1</sup> КАС, можуть бути особи, щодо яких застосовано

---

<sup>1</sup> Про Вищу раду юстиції [Текст] : Закон України від 15 січ. 1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.

<sup>2</sup> Про судоустрій і статус суддів [Текст] : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

<sup>3</sup> Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

оскаржуваний нормативно-правовий акт, особи, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт, особи, щодо яких прийнято оскаржуване індивідуальне рішення, вчинено дію або права яких не забезпечуються у зв'язку з допущеною суб'єктом влади бездіяльністю.

*Відповідачами* є Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, посадові й службові особи перелічених державних органів.

*Для прикладу: колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України відмовила у задоволенні заяви про перегляд рішення Вищого адміністративного суду України у справі за позовом громадянина до Верховної Ради України, Державної судової адміністрації України (ДСА), Головного управління Державного казначейства України (ГУ ДКУ) про визнання бездіяльності незаконною та стягнення коштів.*

*У рішенні Суду відзначено, що згідно із ч. 4 ст. 18 КАС Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, визначені у ст. 171<sup>1</sup> КАС.*

*Вищий адміністративний суд України, повертаючи позивачеві заяву в частині вимог про стягнення з ГУ ДКУ за рахунок бюджетних коштів на його користь вихідної допомоги судді у зв'язку з відставкою в розмірі 243 600 грн, виходив із того, що у ст. 171<sup>1</sup> КАС чітко визначено коло суб'єктів владних повноважень, чії рішення, акти, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені до Вищого адміністративного суду України як суду*



*першої інстанції. Серед таких суб'єктів ДСА та ГУ ДКУ не зазначені.*

*Таким чином, висновки суду щодо повернення громадянину позовної заяви в частині вимог до ДСА та ГУ ДКУ ґрунтуються на законі, оскільки заявлені ним вимоги відповідно до статті 171<sup>1</sup> КАС не підлягають розгляду Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції<sup>1</sup>.*

*Предметна підсудність справ.* Судом, що розглядає справи з оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів є *Вищий адміністративний суд України*. Розподіл таких справ між суддями ВАСУ здійснюється без урахування спеціалізації суддів.

#### **Особливості розгляду справ**

А. Позовна заява має відповідати вимогам частин 4 та 5 ст. 105 КАС, зокрема, містити виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, посилання на докази, що їх підтверджують, а також доводи щодо допущення відповідачем порушень закону під час здійснення владних управлінських функцій.

*Верховний Суд України, переглядаючи адміністративні справи даної категорії, наголошує, що вимоги позивача мають бути сформульовані максимально чітко. За позицією Суду, позовна заява із нечітко визначеними вимогами підлягає залишенню без руху.*

*Так, у жовтні 2014 р. громадянин звернувся до Вищого адміністративного суду України із позовом, у якому просив визнати протиправною бездіяльність Вищої ради юстиції як роботодавця суддів апеляційного суду м. Києва, що порушують закон і ведуть антиконституційну діяльність, скасувати ухвали цього суду в перелічених у позові справах та підготувати за рахунок*

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 14 квіт. 2015 р. №43801778 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43801778>.

суддів, що їх постановляли, новий розгляд справ, а також відшкодувати за рахунок державного бюджету завдану йому моральну шкоду в розмірі 150 000 000 грн.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 29 жовтня 2014 р. позовну заяву залишив без руху на строк до 10 листопада 2014 р. для усунення недоліків, посилаючись на її невідповідність вимогам статей 105, 106 КАС; а ухвалою від 5 листопада 2014 р. повернув її позивачеві на підставі п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС у зв'язку з неусуненням недоліків.

Верховний Суд України, переглядаючи судові рішення у цій справі, перевірів наведені заявником доводи, дійшов висновку, що заява про перегляд не підлягає задоволенню з огляду на таке: статтями 105, 106 КАС визначено форму та зміст адміністративного позову та вимоги до позовної заяви. Зокрема, у позовній заяві зазначаються зміст позовних вимог згідно з частинами 4 та 5 ст. 105 КАС і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості — зазначає докази, які не може самотійно надати, із вказівкою на причини неможливості їх надання; до позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Верховний Суд України підтвердив, що Вищий адміністративний суд України, залишаючи позовну заяву без руху, правильно виходив із того, що у зазначеній заяві не викладено змісту позовних вимог, як це передбачено частинами 4 та 5 ст. 105 КАС, вона не містить викладу обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, посилає на докази, що їх підтверджують, а також жодних доводів щодо допущення відповідачем порушень закону під час здійснення ним владних управлінських функцій<sup>1</sup>.

Б. Публікація оголошення. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта Верховної Ради України, Президента України ВАСУ зобов'язує від-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 27 січ. 2015 р. №42591485 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42591485>.

повідача опублікувати про це оголошення. Оголошення публікується з дотриманням вимог, встановлених для розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи.

*В. Склад суду.* Адміністративна справа щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вирішується колегією у складі не менше п'яти суддів.

*Г. Строки розгляду справ.* Адміністративні справи розглядаються протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження. У виняткових випадках суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

*Д. Рішення по справі.* Вищий адміністративний суд України за наслідками розгляду справи може: 1) визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів незаконним повністю або в окремій його частині; 2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, Президента України, Вищу раду юстиції, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів вчинити певні дії.

У разі визнання незаконним і нечинним нормативно-правового акта резолютивна частина постанови суду невідкладно *публікується* відповідачем у виданні, в якому акт було офіційно оприлюднено.

*Оскарження рішення по справі.* Рішення ВАСУ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплі-

нарної комісії прокурорів може бути переглянуте ВСУ у порядку, визначеному КАС.

*Набуття судовим рішенням законної сили.* Рішення ВАСУ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про його перегляд ВСУ, якщо таку заяву не було подано. У разі подання заяви рішення ВАСУ, якщо його не скасовано, набирає законної сили після набрання законної сили рішенням ВСУ.

Статтею 171<sup>2</sup> КАС закріплено **особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.**

*Предмет спору.* В порядку ст. 171<sup>2</sup> КАС розглядаються спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Зокрема, в порядку, визначеному КАС, оскаржуються постанови адміністративної комісії, рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, постанови іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи. Діями, пов'язаними з притягненням до адміністративної відповідальності, можуть бути адміністративне затримання, особистий огляд та огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортним засобом тощо. Бездіяльність може виявлятися у тому, що орган (посадова особа), приміром, не складають протокол про адміністративне правопорушення, не розглядають справу і не приймають по ній рішення.

*Позивачем у даних справах є особа, відносно якої було прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення, вчинена дія у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності, або права якої порушуються бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, а також потерпілий у справі про адміністративне правопорушення.*

*Відповідачами* є органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також особи, що наділені повноваженнями здійснювати адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів тощо.

*Предметна підсудність справ.* Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС дані справи вирішуються місцевими загальними судами як судами адміністративними.

*Строк звернення до суду.* Відповідно до ч. 1 ст. 99 КАС адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до суду, встановленого КАС або іншими законами. Для звернення до суду із позовом щодо рішення суб'єкта владних повноважень у справі про притягнення до адміністративної відповідальності застосовується строк, встановлений ст. 289 КУпАП, тобто десять днів від дати винесення такого рішення.

*Строки розгляду справ.* Справи розглядаються протягом п'яти днів від дати відкриття провадження. У виняткових випадках суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів.

*Оскарження рішення у справі.* Положення ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС стосовно остаточності рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності втратило чинність, як таке, що є неконституційним.

*У Рішенні від 8 квітня 2015 р. Конституційний Суд України зауважив, що право на судовий захист включає в себе можливість оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку. Така можливість є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, у тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень.*

*Суд також звернувся до практики Європейського суду з прав людини. Зокрема, згадав рішення у справах «Делкур проти Бельгії» від 17 січня 1970 р. та «Гофман проти Німеччини» від*

*11 жовтня 2001 р., в яких відзначено, що в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не встановлено вимоги до держав засновувати апеляційні або касаційні суди. Але там, де такі суди існують, гарантії, що містяться у вказаній статті, повинні відповідати забезпеченню ефективного доступу до цих судів.*

*З огляду на ці аргументи Конституційний Суд України зазначив, що положення ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС про остаточність рішень у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності суперечить вимогам ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 55 та п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України<sup>1</sup>.*

**Спори, пов'язані із виборчим процесом або процесом референдуму, адміністративні суди розв'язують за спеціальними правилами.** Це обумовлено особливостями правового становища їх сторін, необхідністю оперативно, у найкоротші строки вирішити ці спори тощо. Приписи статей 172–179 КАС є спеціальними порівняно з іншими нормами Кодексу, а тому мають пріоритет при застосуванні. Окремі положення вказаних статей — бланкетні, тому для правильного їх розуміння необхідно враховувати правила інших законодавчих актів.

Справи з приводу праводносин, пов'язаних із виборчим процесом або процесом референдуму, не можуть розглядатися у скороченому провадженні (ч. 11 ст. 183<sup>2</sup> КАС). Натомість за наявності підстав, що передбачені ч. 4 ст. 122 КАС, така справа може бути розглянута в порядку письмового провадження, але з урахуванням особливостей, що вміщено у статтях 172–179 КАС.

**Статтею 172 КАС передбачено особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій.**

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квіт. 2015 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.

*Предмет спору.* За правилами цієї статті оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій.

*Позивачі.* Норма, що визначає коло позивачів, є бланкетною. Вона відсилає до законів про вибори та референдум. Отже, позивачами у даній категорії справ можуть бути суб'єкти виборчого процесу (крім виборчої комісії), ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

До суб'єктів виборчого процесу належать виборці, кандидати, партії (блоки) або місцеві організації партій, які висунули кандидатів у відповідному виборчому процесі, уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) та від кандидатів, офіційні спостерігачі від громадських організацій.

Виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує його права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму.

Суб'єктам виборчого процесу, крім виборців, надано право на звернення до суду з адміністративним позовом незалежно від того, чи порушені їхні права, свободи та інтереси, або від того, чи уявно вони вважають про таке порушення.

У виборчих спорах та спорах щодо проведення референдуму право на звернення до суду щодо вирішення таких спорів мають суб'єкти того виборчого процесу або процесу референдуму, в якому вони набули цього статусу.

У порядку, передбаченому ст. 172 КАС, звернутися до суду вправі особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі або набути статусу суб'єкта виборчого процесу, у разі відмови в цьому виборчими комісіями або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування.

Суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму є: громадяни України (учасники всеукраїнського референдуму); Президент України як суб'єкт призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму; Верховна Рада України як суб'єкт ініціювання та призначення всеукраїнського референдуму; ініціативна група з проведення

всеукраїнського референдуму; офіційні спостерігачі від ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму; міжнародні спостерігачі.

*Відповідачами* у розглядуваних справах є виборчі комісії, комісії з референдуму, члени цих комісій.

*Предметна і територіальна підсудність справ.* Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до *Вищого адміністративного суду України*.

*Для прикладу: 14 жовтня 2014 р. Вищий адміністративний суд України розглянув справу за адміністративним позовом кандидата у народні депутати України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. в одномандатному виборчому окрузі №132 до Центральної виборчої комісії України (ЦВК). Позивач просив: визнати недійсним та таким, що виключає можливість достовірно встановити результати волевиявлення виборців 26 жовтня 2014 р. у межах одномандатного виборчого округу №132, рішення ЦВК від 10 листопада 2014 р. про встановлення результатів голосування; зобов'язати ЦВК провести повторні вибори з виборів народних депутатів на позачергових виборах народних депутатів України у межах одномандатного виборчого округу №132; зобов'язати ЦВК забезпечити проведення таких повторних виборів на підставах та в порядку, визначених Законом України «Про вибори народних депутатів України»<sup>1</sup>.*

Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії України, члена цієї комісії оскаржуються до *Київського апеляційного адміністративного суду*.

*Для прикладу: 27 червня 2015 р. Київський апеляційний адміністративний суд розглянув справу за позовом громадянина до Центральної виборчої комісії України (ЦВК), в якому пози-*

---

<sup>1</sup> Постанова Вищого адміністративного суду України від 14 жовт. 2014 р. №41392506 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41392506>.



*вач просив визнати дії (бездіяльність) ЦВК неправомірними, зобов'язати ЦВК прийняти документи кандидата у народні депутати на проміжних виборах народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі № 205 (Чернігівська область), що призначені на 26 липня 2015 р., та зобов'язати ЦВК зареєструвати кандидатом у народні депутати на проміжних виборах народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі № 205 (Чернігівська область), що призначені на 26 липня 2015 р.<sup>1</sup>*

Рішення, дії чи бездіяльність (а) виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських (в тому числі міст Києва та Севастополя), районних у містах виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів, (б) територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України та народних депутатів України, (в) обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також (г) членів зазначених комісій оскаржуються до *окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії*.

*Для прикладу: 1 жовтня 2015 р. Харківський окружний адміністративний суд розглянув справу за позовом громадянина до Дергачівської районної виборчої комісії, в якому позивач просив суд визнати реєстрацію кандидатів у депутати від політичної партії «Відродження» такою, що проведена із порушенням законодавства України<sup>2</sup>.*

Рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені вище, оскаржуються до *місцевого загального суду*

---

<sup>1</sup> Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 27 черв. 2015 р. № 45788925 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45788925>.

<sup>2</sup> Постанова Харківського окружного адміністративного суду України від 1 жовт. 2015 р. № 51745893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51745893>.

як до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

*Для прикладу: 25 жовтня 2015 р. Держинський районний суд м. Харкова розглянув адміністративну справу за позовом кандидата у депутати Харківської міської ради до дільничної виборчої комісії (ДВК) про визнання незаконною постанови про позбавлення спостерігача від Харківської міської організації політичної партії «Волонтерська партія України» прав знаходитися на ДВК та визнання незаконним проведення 25 жовтня 2015 р. ДВК засідання у приміщенні для голосування о 10-50 год. під час проведення голосування в тому ж приміщенні<sup>1</sup>.*

*Строки подання позовних заяв.* Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій можуть бути подані у *5-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.*

*Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, можуть бути подані у 5-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.*

*Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, можуть бути подані у 2-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.*

### **Особливості розгляду справ**

*А. Сплата судового збору.* Суд приймає позовну заяву щодо рішення, дії чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму або члена відповідної комісії до розгляду незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішен-

---

<sup>1</sup> Постанова Держинського районного суду м. Харкова від 25 жовт. 2015 р. №52742475 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52742475>.

ня справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених КАС.

*Б. Повідомлення виборчої комісії або комісії з референдуму.* Суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму та комісію вищого рівня про відкриття провадження у справі та про ухвалене судом рішення.

*В. Строк розгляду справ.* Суд вирішує розглядувані справи у 2-денний строк після надходження позовної заяви. Справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у 2-денний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування. Справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, вирішуються судом до закінчення голосування. Справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у 2-денний строк після надходження позовної заяви.

**Провадження у справах щодо уточнення списку виборців** здійснюються з особливостями, передбаченими ст. 173 КАС.

*Предметом спору* є уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб.

*Позивачем* може бути кожен, хто має право голосу на відповідних виборах або референдумі, тобто громадянин України, який досяг 18-річного віку і не обмежений у дієздатності.

*Відповідачами* є виборчі комісії та комісії з референдуму, органи ведення Державного реєстру виборців залежно від того, в кого з них знаходиться список виборців.

*Предметна та територіальна підсудність справ.* Справи щодо уточнення списку виборців розглядає *місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії*. Цьому суду предметно підсудні всі спори зазначеної категорії незалежно від того, хто є відповідачем — окружна виборча комісія, орган ведення Державного реєстру виборців, дільнична виборча комісія тощо.

*Строк звернення з адміністративним позовом.* Позовну заяву може бути подано не пізніш як за два дні до дня голосування.

### **Особливості розгляду справ**

*А. Сплата судового збору.* Позовна заява про уточнення списку виборців подається до суду без сплати судового збору.

*Б. Строк розгляду справ.* Суд вирішує справи щодо уточнення списку виборців у 2-денний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, — невідкладно.

Невідкладність розгляду справи означає, що після надходження позовної заяви суд відразу вирішує питання про відкриття провадження у справі, проводить підготовчі дії, викликає осіб, які беруть участь у справі, після чого починає її розгляд. Невідкладність не означає розгляд справи відразу, оскільки до розгляду потрібно вчинити перераховані процесуальні дії, для чого необхідний певний проміжок часу.

*В. Можливість розгляду справи без участі осіб.* Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає її судовому розгляду.

*Г. Виконання постанови суду.* Постанова суду щодо внесення змін у списки виборців виконується негайно.

*Для прикладу: 23 жовтня 2015 р. Богунський районний суд м. Житомира розглянув адміністративну справу за позовом громадянина до дільничної виборчої комісії № 181376 територіального виборчого округу № 67, органу ведення Державного реєстру виборців Богунської районної ради м. Житомира про включення до списку виборців. Позивач в обґрунтування заявленого позову вказав, що має зареєстроване місце проживання за певною адресою, проте до списку виборців не внесений.*

*Суд постановив: позов задовольнити, зобов'язати дільничну виборчу комісію № 181376 територіального виборчого округу № 67 включити до списку виборців особу, яка подала позов, для голосування на місцевих виборах, що проводяться 25 жовтня 2015 р., зобов'язати дільничну виборчу комісію № 181376 територіального виборчого округу № 67 повідомити відділ ведення Державного реєстру виборців Богунської районної ради м. Житомира про внесення змін до списку виборців.*

*Суд відзначив, що постанова у даній справі підлягає негайному виконанню<sup>1</sup>.*

У рішенні, постановленому за результатами розв'язання виборчого спору, суд може встановити строк для подання суб'єктом владних повноважень, не на користь якого рішення ухвалене, звіту про його виконання (абз. 7 п. 4 ч. 1 ст. 163 та ч. 1 ст. 267 КАС).

**Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум, описано у ст. 174 КАС.**

*Предметом спору є законність рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум.*

*Для прикладу: рішенням від 24 жовтня 2014 р. Богунський районний суд м. Житомира повністю задовольнив вимоги, висловлені у позові кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №62 до Народного тижневика «Субота». Позивач просив зобов'язати тижневик «Субота» оприлюднити у порядку, визначеному ч. 13 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», відповідь на недостовірну інформацію, надруковану у тижневика №42 від 15 жовтня 2014 р. щодо АТО та Партії регіонів. В обґрунтування вимог позивач вказав, що тижневик опублікував статтю під назвою «Кандидат в нардепы прячется от АТО за мешками с гречкой». Позивач, вважаючи, що оприлюднена інформація є*

---

<sup>1</sup> Постанова Богунського районного суду м. Житомира від 23 жовт. 2015 р. №52632029 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52632029>.

*недостовірною, звернувся до вказаного засобу масової інформації із вимогою опублікувати відповідь на статтю. Про результати розгляду звернення просив повідомити йому письмово, проте відповіді він не отримав<sup>1</sup>.*

*Позивачами у даних справах виступають: виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму; виборець, який може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.*

*Відповідачами є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, інформаційні агентства, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації та інформаційних агентств.*

*Предметна та територіальна підсудність.* Позовна заява щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб подається до *окружного адміністративного суду за їх місцезнаходженням*. Позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до *місцевого загального суду як адміністративного суду за їхнім місцезнаходженням*.

*Строки подання позовів.* Позовну заяву може бути подано у 5-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або до-

---

<sup>1</sup> Постанова Богунського районного суду м. Житомира від 24 жовт. 2014 р. №47740122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47740122>.

пущення бездіяльності. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності, що мали місце до дня голосування, можуть бути подані у такий же строк, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.

### **Особливості розгляду справ**

*А. Строк розгляду справ.* Суд вирішує розглядувані справи у 2-денний строк після надходження позовної заяви. Справи за заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у 2-денний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування. Справи за заявами, що надійшли у день голосування, вирішуються судом до закінчення голосування. Справи за заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у 2-денний строк після надходження позовної заяви.

*Б. Можливість розгляду справ без участі осіб.* Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

*В. Наслідки порушення засобом масової інформації чи інформаційним агентством вимог закону про вибори.* У разі встановлення судом при розгляді виборчого спору порушення засобом масової інформації чи інформаційним агентством вимог закону про вибори, суд невідкладно повідомляє про це Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах, Центральну виборчу комісію України, відповідну окружну виборчу комісію.

Стаття 175 КАС містить положення, що визначають **особливості провадження у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу.**

*Предметом спору* в даній категорії справ є відповідність законні дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініці-

ювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу

*Позивачі.* Право на оскарження мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Виборець може оскаржити дії чи бездіяльність, якщо вони порушують його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму.

*Відповідачами* можуть бути кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партії, їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу.

*Предметна та територіальна підсудність справ.* Позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум, подається до *окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ*. Позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до *місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена*. Позовна заява з інших питань, передбачених ст. 175 КАС, подається до *окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена*.

*Строки подання позовної заяви.* Заяву може бути подано у 5-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності, що мали місце до дня голосування, можуть бути подані в 5-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передують дню голосування.

### **Особливості розгляду справ**

*А. Строк розгляду справ.* Суд вирішує розглядувані справи у 2-денний строк після надходження позовної заяви. Справи за по-



зовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у 2-денний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування. Справи за заявами, що надійшли у день голосування, вирішуються судом до закінчення голосування. Справи за заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у 2-денний строк після надходження позовної заяви.

*Б. Можливість розгляду справи без участі осіб.* Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає її розгляду.

*В. Повідомлення про відкриття провадження та ухвалене судом рішення.* Суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму і комісію вищого рівня про відкриття провадження у справі та про ухвалене рішення.

**Провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України,** здійснюються з особливостями, визначеними ст. 176 КАС.

*Предмет спору.* За правилами цієї статті розглядають спори щодо оскарження: рішень чи дій об'єднання громадян, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника, які стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої організаційної діяльності або його виключної компетенції; дій чи бездіяльності засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата; дій іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їх прав або виборчих прав громадян.

*Позивачами* можуть бути виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок), виборець, законні права або охоронювані законом інтереси яких порушено.

Кандидат на пост Президента України, партія (блок) чи окружна виборча комісія мають право оскаржувати до суду дії чи бездіяль-

ність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата.

Кандидат на пост Президента України, партія (блок) мають право оскаржувати дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їх прав або виборчих прав громадян.

Виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права.

*Відповідачами* є об'єднання громадян, виборчі блоки, їх посадові особи чи повноважні представники, засоби масової інформації, їх власники, посадові та службові особи, кандидати на пост Президента України, його довірені особи.

### **Особливості розгляду справ і визначення предметної та територіальної підсудності**

*А. Застосування положень КАС для вирішення спорів.* Рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових та службових осіб можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому ст. 174 КАС. Акти чи дії виборчих блоків, об'єднань громадян, крім тих, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до їх внутрішньої організаційної діяльності або їх виключної компетенції, — у порядку, передбаченому ст. 175 КАС. Дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових і службових осіб, творчих працівників — у порядку, передбаченому ст. 174 КАС. Рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, у тому числі рішення Центральної виборчої комісії України із встановлення результатів виборів, — у порядку, передбаченому ст. 172 КАС.

*Б. Підсудність справ.* Дії кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб оскаржуються до *Київського апеляційного ад-*

*міністративного суду. Рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії та її членів — до адміністративного суду за місцезнаходженням дільничної виборчої комісії. Рішення, дії чи бездіяльність окружної виборчої комісії або члена такої комісії — до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням окружної виборчої комісії.*

*В. Строк розгляду справ.* Суд розглядає та вирішує адміністративні справи за скаргами, поданими на вчинені порушення з моменту припинення голосування на виборчих дільницях, протягом 2-х днів після дня голосування.

*Г. Можливість забезпечення адміністративного позову.* Повноваження суду із забезпечення адміністративного позову, встановлені ст. 117 КАС, *не можуть* бути реалізовані щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів Президента України.

*Оскарження рішень по справі.* Рішення суду апеляційної інстанції з виборчих спорів є остаточним і оскарженню не підлягає. Рішення Вищого адміністративного суду України щодо скарги на результати виборів є остаточним.

Статтею 177 КАС встановлено **вимоги щодо рішень у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму**, а також описано **правила їх оскарження**.

Так, суд, встановивши порушення законодавства про вибори чи референдум, визначає у рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення усіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше передбачене законом рішення. У разі виявлення порушень, що можуть бути підставою для притягнення до відповідальності не за правилами КАС, суд постановляє окрему ухвалу з повідомленням про наявність таких порушень і надсилає її до органів чи осіб, уповноважених вжити у зв'язку з цим заходів, встановлених законом.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172–175 КАС, набирають законної

сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх оскарження — з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції. Судові рішення ВАСУ набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 172–175 КАС, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у 2-денний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, — не пізніш як за чотири години до початку голосування.

Судами апеляційної інстанції є відповідні апеляційні адміністративні суди. Судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС Київським апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції, є Вищий адміністративний суд України.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу у 2-денний строк після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Апеляційна скарга стосовно судового рішення, що було ухвалене до дня голосування, розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає апеляційному розгляду. Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Судове рішення суду апеляційної інстанції є остаточним.

При розгляді справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарженні правила про те, що ВСУ, у випадках, передбачених КАС, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку, не застосовується.

**Провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності** здійснюється з особливостями, викладеними у ст. 180 КАС.

Законом України «Про статус народного депутата України» встановлено, що у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народно-

го депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду<sup>1</sup>.

*Позивач.* Із позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вправі звернутися Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України.

*Відповідачем* у справі є народний депутат України, щодо якого ставиться питання про дострокове припинення повноважень.

*Предметна підсудність справ.* Справа розглядається Вищим адміністративним судом України.

### **Особливості розгляду справ**

*А. Строк розгляду справ.* Справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом 7 днів після відкриття провадження.

*Б. Можливість розгляду справ без участі осіб.* Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду.

*Рішення по справі та можливість його оскарження.* Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає.

**Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби** визначено у ст. 181 КАС.

*Предмет спору.* Відповідність законові рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби.

*Для прикладу: у травні 2016 р. публічне акціонерне товариство (ПАТ) звернулося до Харківського окружного адміністративного суду з позовом до відділу державної виконавчої служби (ВДВС) Золочівського районного управління юстиції (РВЮ) Харківської області, в якому просило: визнати протиправними дії*

---

<sup>1</sup> Про статус народного депутата України [Текст] : Закон України від 17 листоп. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №3. – Ст. 17.

*ВДВС Золочівського РЮО Харківської області щодо арешту нерухомого майна ПАТ; скасувати арешт нерухомого майна ПАТ; зобов'язати ВДВС Золочівського РЮО внести відомості до Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна щодо скасування реєстраційного запису про арешт нерухомого майна ПАТ. Справу розглянуто за правилами КАС; позовні вимоги повністю задоволено<sup>1</sup>.*

*Позивачами* у даних справах виступають учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій.

При цьому сторони виконавчого провадження можуть оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення, ухваленого в адміністративній справі. Інші учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, можуть ініціювати судові провадження в адміністративному суді, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення, прийнятого у будь-якій справі. Учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця), а також особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, можуть оскаржити до адміністративного суду рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб).

*Відповідачем* у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої служби.

*Строки подання до суду позовних заяв.* Позовну заяву може бути подано: а) у 10-денний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів;

---

<sup>1</sup> Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 19 трав. 2016 р. № 57838324 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57838324>.

б) у *3-денний строк* з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій.

*Предметна підсудність справ.* Справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконавчих документів, виданих цими судами в інших справах, крім передбачених пп. 1–4 ч. 1 ст. 18 КАС, у разі звернення сторін виконавчого провадження підлягають розгляду *місцевими загальними судами як адміністративними судами*, що видали виконавчий лист.

Справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадової особи органу державної виконавчої служби щодо виконання рішень окружних адміністративних судів, інших органів (посадових осіб) незалежно від заявника, а також справи за позовами інших учасників виконавчого провадження та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій щодо виконання рішень загальних та господарських судів, предметно підсудні *окружним адміністративним судам*.

### **Особливості розгляду справ**

*А. Інформування відповідача відносно відкриття провадження у справі.* Суд інформує відповідача про відкриття провадження у справі за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу зв'язку не пізніше наступного дня після винесення відповідної ухвали. Протягом одного дня з дня одержання такого повідомлення відповідач зобов'язаний отримати в суді копію позовної заяви та доданих до неї документів.

*Б. Строки розгляду справи.* Справу з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби суд вирішує протягом 10 днів після відкриття провадження.

**Реалізація** закріпленого у ст. 39 Конституції України **права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації може бути обмежена 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.

Публічно-правові конфлікти щодо такого обмеження розглядають суди в порядку адміністративного судочинства, а особливості провадження у відповідних справах наведено у ст. 182 КАС.

*Предметом спору є законність намірів суб'єкта владних повноважень обмежити права громадян на свободу мирних зібрань шляхом заборони проведення заходів або іншого обмеження права на мирні зібрання (щодо місця, часу їх проведення тощо).*

*Для прикладу: 10 січня 2014 р. Київський окружний адміністративний суд розглянув справу за позовом виконавчого комітету Васильківської міської ради Київської області до Київської обласної організації «Союз», Київської обласної організації Демократичної партії угорців України, Київської обласної партійної організації Зеленої екологічної партії України «Райдуга» про обмеження права на мирні зібрання. Позивач просив встановити обмеження права на мирні зібрання шляхом заборони відповідачам проведення заходів у м. Васильків на вулиці Грушевського, 17а. Позивач обґрунтував вимоги тим, що за повідомленням від 9 січня 2014 р., надісланим до Васильківської міської ради Київської області, у запланованих акціях візьмуть участь більше ніж 1 400 осіб. Під час акцій планується використання звукопідсилючої апаратури, транспарантів, плакатів, туристичних та агітаційних наметів тощо. Позивач також повідомив, що за інформацією, яка надійшла від заступника директора Комбінату комунальних підприємств м. Василькова, у період з 11 січня по 11 лютого 2014 р. у місті планується проведення заходів, пов'язаних із святкуванням Водохреща, Дня Соборності, Масляної. Отже, одночасне із цими заходами проведення акцій, зборів, мітингів, розміщення палаток зі скупченням великої кількості людей створюватиме загрозу життю та здоров'ю учасників акцій.*

*Суд задовольнив адміністративний позов частково: встановив обмеження права на мирні зібрання шляхом заборони Київської обласній організації партії «Союз», Київській організації Демократичної партії угорців України, Київській обласній партійній організації Зеленої екологічної партії України «Райдуга»*



*га» проведення масових заходів з 11 січня по 11 лютого 2014 р. у м. Васильків на вулиці Грушевського, 17а. У решті позовних вимог суд відмовив<sup>1</sup>.*

*Позивачі.* Звернутися до суду із позовною заявою вправі органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо.

*Відповідачами* у даних справах є організатори проведення мирних зібрань.

*Предметна та територіальна підсудність.* Справи розглядають окружні адміністративні суди за місцезнаходженням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, який одержав повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо.

### **Особливості розгляду справ**

*А. Залишення позовної заяви без розгляду.* Позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів або після цього, залишається без розгляду.

*Б. Повідомлення позивача та відповідача про розгляд справи.* Про відкриття провадження, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань.

*В. Строк розгляду справи.* Справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом 3-х днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за 3 дні до проведення відповідних заходів — невідкладно.

*Г. Рішення по справі та його виконання.* 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

---

<sup>1</sup> Постанова Київського окружного адміністративного суду від 11 січ. 2014 р. № 36558973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36558973>.

населення або правам і свободам інших осіб. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Така постанова виконується негайно.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Статтею 183 КАС встановлено **особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.**

Вимоги, що заявляють позивачі у даних справах, полягають в усуненні обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань.

*Позивач.* Із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання можуть звернутися організатор або організатори зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань.

*Відповідачами* є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, повідомлені про проведення мирного зібрання.

*Предметна підсудність справ.* Справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання підсудні: а) *місцевим загальним судам як адміністративним судам*, якщо відповідачем виступає орган чи посадова особа місцевого самоврядування; б) *окружним адміністративним судам*, якщо відповідачем є орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа; в) *місцевому загальному суду як адміністративному суду або окружному адміністративному суду за вибором позивача* у разі оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади.

### **Особливості розгляд справ**

*А. Повідомлення про розгляд справи.* Про відкриття провадження, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача.

Б. *Строк розгляду справи.* Справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом 3-х днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення — невідкладно.

В. *Виконання постанов у справі.* Постанова суду в справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

**Правові конфлікти, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності,** адміністративні суди розглядають за правилами ст. 183<sup>1</sup> КАС.

*Предметом спору* є відповідність законіві примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

*Позивач.* Правом звернутися з даним адміністративним позовом наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до Закону 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» можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб<sup>1</sup>.

*Відповідачами* є фізичні та юридичні особи, які є власниками земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна.

*Предметна та територіальна підсудність.* Справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядають та вирішують *апеляційні адміністративні суди за місцем*

---

<sup>1</sup> 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 [Текст] : Закон України від 17 листоп. 2009 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – №1. – Ст. 2.

*розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.*

### **Особливості розгляду справ**

*А. Сплата судового збору.* Позовна заява про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності подається до суду без сплати судового збору.

*Б. Строк розгляду справ.* Суд вирішує зазначені справи протягом 2-х місяців з дня надходження позовної заяви.

*Рішення по справі.* У постанові суду про задоволення позову зазначається інформація про: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, завданих власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.

*Інстанційна підсудність справ.* Судом апеляційної інстанції у розглядуваних справах є Вищий адміністративний суд України, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає.

*Особливості розгляду справи судом апеляційної інстанції.* Суд апеляційної інстанції розглядає справу у двомісячний строк з дня надходження апеляційної скарги. За наслідками апеляційного розгляду справа не може бути повернута на новий розгляд. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає її розгляду.

*Для прикладу: колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, розглянувши в порядку письмового провадження справу за позовом Львівської міської ради до громадянина про примусове відчуження об'єкта нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, встановила таке. У липні 2014 р. міська рада звернулася до Львівського апеляційного адміністративного суду з позовом до громадянина про примусове відчуження об'єкта нерухомого майна з мотивів*

суспільної необхідності, в якому просила: примусово відчужити у комунальну власність з мотивів суспільної необхідності для будівництва майданчика відпочинку об'єкт нерухомого майна — цегляну будівлю, яка належить на праві приватної власності громадянину за викупною ціною 189 240 грн; знести цю будівлю; зобов'язати громадянина звільнити спірну будівлю протягом 15 днів з дня набрання постановою суду законної сили.

На обґрунтування позову міська рада посилалася на те, що на земельній ділянці, яка перебуває у комунальній власності і на якій запроектований майданчик відпочинку, розташована спірна будівля. Громадянин не дав відповіді на звернення про викуп цієї будівлі, а тому, враховуючи інтереси територіальної громади м. Львова, будівля підлягає примусовому відчуженню.

Львівський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 15 липня 2014 р., залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 16 квітня 2015 р., відмовив у відкритті провадження у вказаній справі, зазначивши, що позов не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Міська рада подала заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС.

Перевіривши наведені у заяві доводи, 20 жовтня 2015 р. Верховний Суд України задовольнив заяву про перегляд судового рішення та підтвердив, що позов про примусове відчуження об'єктів нерухомого майна має розглядатися в порядку адміністративного судочинства, з урахуванням особливостей, передбачених ст. 183<sup>1</sup> КАС<sup>1</sup>.

Законами України **органи доходів і зборів уповноважено звертатися до суду з метою реалізації своїх повноважень**. Особливості провадження у відповідних справах закріплено у ст. 183<sup>3</sup> КАС.

Згідно із вказаною статтею формою звернення до суду органів доходів і зборів є подання. Останнє може вмещувати вимоги щодо:

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 20 жовт. 2015 р. №53455478 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53455478>.

а) зупинення видаткових операцій платника податків на його рахунках; б) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; в) стягнення коштів за податковим боргом; г) 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; д) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі.

*Для прикладу: 31 жовтня 2014 р. державна податкова інспекція у Полтавській області (ДПІ) звернулася до Полтавського окружного адміністративного суду з поданням, в якому просила підтвердити обґрунтованість адміністративного арешту майна платника податків — ТОВ, застосованого на підставі рішення ДПІ від 30 жовтня 2014 р.*

*В обґрунтування своєї позиції заявник зазначив, що 27 жовтня 2014 р. посадові особи ТОВ відмовились від допуску на підприємство посадових осіб ДПІ для проведення документальної позапланової перевірки. У зв'язку із цим заявник прийняв рішення від 30 жовтня 2014 р. про застосування адміністративного арешту майна платника податків.*

*Постановою Полтавського окружного адміністративного суду від 3 листопада 2014 р. подання ДПІ задоволено, підтверджено обґрунтованість адміністративного арешту майна ТОВ<sup>1</sup>.*

*Строки звернення до суду та вимоги до подання.* Орган доходів і зборів звертається до суду першої інстанції протягом двадцяти чотирьох годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють таке звернення, за загальними правилами підсудності, встановленими КАС. Подання повинно містити: 1) найменування адміністратив-

---

<sup>1</sup> Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 3 листопада 2014 р. №41276667 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41276667>.

ного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, сторони, до якої застосовуються заходи, передбачені ч. 1 ст. 183<sup>3</sup> КАС; 4) підстави звернення з поданням, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 5) перелік документів та інших матеріалів, що додаються; 6) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою.

### **Особливості розгляду справ**

А. У разі недотримання вимог до подання суд повідомляє про це заявника та надає йому строк, але не більше ніж 24 години, для усунення недоліків. Невиконання вимог суду тягне за собою повернення заявнику подання та доданих до нього документів. Повернення подання не є перешкодою для повторного звернення з ним до суду після усунення його недоліків, але не пізніше ніж протягом 48 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду.

Б. Суд ухвалою відмовляє у прийнятті подання у разі, якщо: 1) заявлено вимогу, не передбачену ч. 1 ст. 183<sup>3</sup> КАС; 2) із поданих до суду матеріалів вбачається спір про право. Відмова у прийнятті подання унеможливорює повторне звернення заявника з таким самим поданням. Заявник у цьому випадку має право звернутися з тими самими вимогами до суду в загальному порядку.

В. У разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі суд приймає у 3-денний строк, але не пізніше ніж протягом 96 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення заявника до суду, постанову по суті заявлених вимог, яка підлягає негайному виконанню.

Розгляд подання відбувається за участю представника органу доходів і зборів, що його вніс, та платника податків, стосовно якого його внесено. Неявка сторін у судові засідання не перешкоджає розгляду подання.

Г. У постанові суду зазначаються: 1) дата прийняття постанови; 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, передба-

чених постановою; 6) відомості про порядок та строки апеляційного оскарження постанови.

Статтею 183<sup>4</sup> КАС визначено **особливості провадження у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них.**

Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та зняття арешту з таких активів проводяться за рішенням суду<sup>1</sup>.

*Позивачами* у подібних справах є Голова Служби безпеки України або його заступник.

Позов подається у письмовій формі та повинен містити: 1) найменування адміністративного суду; 2) найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; 3) підстави звернення з позовом, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; 4) перелік документів та інших матеріалів, що додаються; 5) підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою.

*Відповідач* у даних заявах не вказується.

### **Особливості розгляду справ**

А. У разі порушення вимог щодо форми та змісту позовної заяви суд повідомляє про це заявника та визначає строк для усунення недоліків. Невиконання вимог суду тягне за собою повернення заявнику позову та доданих до нього документів. Таке повернення не є перешкодою для повторного звернення до суду після усунення недоліків.

Суд ухвалою відмовляє у прийнятті позову в разі, якщо заявлено вимогу, яка не передбачена ч. 1 ст. 183<sup>4</sup> КАС. Відмова у прийнятті позову унеможливує повторне звернення заявника з таким самим позовом.

---

<sup>1</sup> Про боротьбу з тероризмом [Текст] : Закон України від 20 берез. 2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №25. – Ст. 180.



Б. Постанова по суті заявлених вимог приймається судом не пізніше наступного робочого дня з дня надходження позову, розглянутого у закритому судовому засіданні за участю заявника. Власник активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, на які накладається чи з яких знімається арешт або до яких надається доступ, не повідомляється про розгляд справи судом.

У постанові суду зазначаються: 1) дата прийняття постанови; 2) найменування суду, прізвище та ініціали судді; 3) мотиви та висновок суду по суті заявлених вимог з посиланням на закон; 4) порядок вчинення дій, передбачених постановою.

*Оскарження й виконання рішень у справі.* Ухвалу про відмову в прийнятті позову може бути оскаржено в апеляційному порядку. Апеляційний суд протягом 3-х днів з дня надходження апеляційної скарги перевіряє законність ухвали суду першої інстанції та приймає рішення по суті.

Постанови у даних справах є остаточними та підлягають негайному виконанню.

До юрисдикції адміністративних судів належать **справи щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності**. Особливості провадження у цих справах наведено у ст. 183<sup>6</sup> КАС.

*Позивачами* у даних справах є суб'єкти владних повноважень, якими вжито відповідних заходів реагування.

*Відповідачами* можуть бути суб'єкти господарювання, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.

*Предметна підсудність.* Розглядувані справи підсудні *окружним адміністративним судам*.

*Строк звернення до суду.* Позов подається не пізніше наступного дня з дня видання (прийняття) відповідного розпорядчого документа про вжиття заходів реагування, обґрунтованість яких підлягає підтвердженню судом.

### **Особливості розгляду справ**

А. Позовна заява має відповідати вимогам, встановленим ст. 106 КАС. У разі якщо порушення, яке стало підставою для вжиття заходів реагування, було виявлено суб'єктом владних повноважень під час проведення перевірки, до заяви додаються копії документів, що підтверджують дотримання процедури проведення цієї перевірки. У разі невідповідності поданої заяви таким вимогам, суд у день її подання повідомляє позивача про таку невідповідність та встановлює строк не більше 2-х днів для усунення недоліків. Якщо позивач усунув недоліки в установленний судом строк, позовна заява вважається поданою в день, коли зазначені недоліки було усунуто.

Невиконання вимог суду про усунення недоліків у встановлений строк тягне за собою повернення позивачу позовної заяви та доданих до неї документів. Таке повернення унеможливує повторне звернення з тим самим позовом.

Б. Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суд вирішує не пізніше наступного дня з дня надходження позовної заяви. Копії ухвали про відкриття провадження невідкладно надсилаються позивачу та особі, прав, свобод, інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний позов. В ухвалі про відкриття провадження суд може зобов'язати позивача вжити заходів для своєчасного та належного повідомлення особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний позов, про час і місце розгляду справи з наданням у судовому засіданні доказів про таке повідомлення.

В. Виклик судом осіб, які беруть участь у справі, та повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра або телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу зв'язку. Неприбуття в судові засідання осіб, яким належним чином повідомлено про час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

Г. У разі постановлення ухвали про відкриття провадження у справі, суд у п'ятиденний строк ухвалює постанову по суті заявлених вимог. У постанові зазначаються: 1) день, час та місце її ухвалення; 2) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який ухвалив постанову; 3) найменування суб'єкта владних

повноважень, який звернувся з адміністративним позовом, ім'я (найменування) особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків якої стосується цей позов; 4) зміст позовних вимог; 5) положення закону, якими керувався суд і на підставі яких ухвалено постанову; 6) висновок суду про повне або часткове задоволення чи відмову в задоволенні вимог позову з посиланням на досліджені судом докази; 7) висновок суду про розподіл судових витрат; 8) строк набрання постановою законної сили та порядок її оскарження.

Постанова ухвалюється, проголошується та видається або надсилається в день її ухвалення згідно з правилами, передбаченими статтями 160, 167 КАС, без права суду відкласти складення постанови в повному обсязі. Її може бути надіслано кур'єром, факсом, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку.

Д. Якщо під час судового розгляду буде встановлено, що обставини, які стали підставою для вжиття заходів реагування, обґрунтованість яких потребує підтвердження судом, перестали існувати або усунуті, суд ухвалює постанову про відсутність підстав для вжиття відповідним суб'єктом владних повноважень заходів реагування.

*Оскарження рішень у справі.* Ухвала суду про повернення позовної заяви може бути оскаржена в апеляційному порядку протягом 2-х днів з дня її постановлення. Апеляційні скарги на судові рішення суду першої інстанції подаються протягом 3-х днів з дня їх ухвалення. Такі скарги розглядаються апеляційним судом у строк не більше 3-х днів з дня відкриття апеляційного провадження. Копія рішення суду апеляційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, в день його ухвалення кур'єром, факсом, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку. Судове рішення апеляційної інстанції є остаточним і оскарженню не підлягає.

*Розгляд вимоги про скасування заходів реагування.* Особа має право подати заяву про скасування заходів реагування, обґрунтованість яких підтверджена постановою суду відповідно до положень ст. 183<sup>6</sup> КАС, якщо обставини, які стали підставою для вжиття цих заходів, перестали існувати або усунуті, що підтверджується відповідними доказами. Така заява подається до адміністративного суду, який ухвалив постанову про підтвердження обґрунтованості заходів реагування, вжитих суб'єктами владних повноважень.

Заява про скасування заходів реагування підлягає розгляду та вирішенню в судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, протягом п'яти днів з дня її отримання судом. Неприбуття в судове засідання осіб, яких належним чином повідомлено про час і місце розгляду, не перешкоджає розгляду такої заяви. У разі якщо суд дійде висновку про можливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, він розглядає заяву в порядку письмового провадження.

За результатами розгляду заяви суд постановляє ухвалу про задоволення або про відмову в її задоволенні, яка не підлягає оскарженню. Відмова у задоволенні заяви не перешкоджає повторному зверненню до суду із заявою про скасування заходів реагування.

Стаття 183<sup>7</sup> КАС визначає **особливості провадження у справах щодо гарантованого забезпечення потреб оборони.**

*Позивачами* в цій категорії справ є фізичні особи, у тому числі фізичні особи — підприємці, та юридичні особи, які є учасниками переговорної процедури закупівлі товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони.

*Відповідачами* можуть бути: Міністерство оборони України та його розвідувальний орган, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Управління державної охорони України та інші військові формування та/або частини, які здійснюють закупівлю товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони в особливий період, у період проведення антитерористичної операції, у період введення надзвичайного стану, якщо вартість товарів і послуг дорівнює або перевищує 200 000 грн, а робіт — 1,5 млн грн.

*Строк подання позовної заяви* 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, складає три дні з моменту, коли особа повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

*Предметна та територіальна підсудність справ.* Адміністративні справи розглядаються виключно *окружними адміністративними судами за місцезнаходженням відповідача.*

*Строк розгляду справи* становить два дні з дня надходження позовної заяви. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду.

*Особливості оскарження рішень у справі.* Судові рішення за наслідками розгляду таких справ можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення. Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повернути справу на новий розгляд. Судові рішення суду апеляційної інстанції є остаточним. Строк подання апеляційних скарг щодо цієї категорії справ не може бути поновлено. Апеляційні скарги, подані після закінчення цього строку, суд залишає без розгляду.

Процесуальним законом визначено особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу **затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства** (ст. 183<sup>7</sup> КАС).

*Предметом спору* у таких справах є законність (а) рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну чи (б) рішення про примусове видворення іноземця та особи без громадянства за межі території України.

*Позивач і відповідач.* У справах щодо оскарження рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну позивачем є іноземець чи особа без громадянства, щодо якої це рішення прийнято, відповідачем — центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальні органи і підрозділи, орган охорони державного кордону або Служба безпеки України, що прийняли відповідне рішення.

У справах про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України позивачами є центральний ор-

ган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальні органи і підрозділи, органи охорони державного кордону або Служба безпеки України, відповідачами — іноземці та особи без громадянства.

*Предметна та територіальна підсудність справ.* Позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства подаються до місцевого загального суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

*Судові рішення, що забезпечують застосування примусового видворення.* У разі наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якого подано адміністративний позов про примусове видворення, не має документа, що дає право на виїзд з України, ухилитиметься від виконання рішення про його примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення або якщо існує ризик його втечі, адміністративний суд за клопотанням органу (підрозділу), який подав такий позов, може прийняти одне з таких рішень: 1) взяти особу на поруки підприємства, установи чи організації; 2) зобов'язати іноземця або особу без громадянства внести заставу; 3) затримати іноземця або особу без громадянства з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Не можуть застосовуватися взяття на поруки та застава до іноземців та осіб без громадянства, до яких раніше застосовувалися такі заходи, а також стосовно яких є достатні дані про їх причетність до готування та/або вчинення терористичної діяльності.

Такі заходи також застосовуються адміністративним судом за позовом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України до іноземців та осіб без громадянства, які до прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, вчинили порушення законодавства України з прикордонних питань та про правовий статус іноземців до завершення цієї процедури.

Суд під час застосування застави та взяття на поруки письмово роз'яснює іноземцю або особі без громадянства покладені на нього обов'язки: а) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю; б) не відлучатися з населеного пункту, в якому іноземець або особа без громадянства тимчасово перебуває, без дозволу визначеної службової особи; в) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання.

*Взяття на поруки* полягає у наданні уповноваженими особами підприємств, установ чи організацій, які суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителями), письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього обов'язків відповідно до ч. 3 ст. 183<sup>7</sup> КАС і зобов'язуються за потреби доставити його до суду чи органу (підрозділу), який подав позов.

*Внесення застави* полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставодавцем) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Заставодавцем не може бути юридична особа державної або комунальної власності чи така, що фінансується з державного чи місцевих бюджетів, або у статутному капіталі якої є частка державної, комунальної власності, або яка належить суб'єкту господарювання, що є у державній або комунальній власності. Розмір застави визначається судом з урахуванням майнового та сімейного стану іноземця або особи без громадянства у межах від 50 до 100 розмірів мінімальної заробітної плати та вноситься на рахунок протягом п'яти робочих днів з дня прийняття судом рішення про внесення застави.

До цього моменту за рішенням суду особа утримується у спеціально обладнаному для цих цілей приміщенні органу (підрозділу) охорони державного кордону чи органу Служби безпеки України, який її затримав, або в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та звільняється з нього у день надання позивачу підтвердних документів про внесення застави.

У разі невнесення застави в установлений строк адміністративний суд за клопотанням відповідного органу (підрозділу) невідкладно ухвалює без участі іноземця або особи без громадянства рішення про його затримання з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. На час винесення такої ухвали особа продовжує утримуватися у спеціально обладнаному для цих цілей приміщенні органу (підрозділу) охорони державного кордону чи органу Служби безпеки України, який її затримав, або в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

*Наслідки невиконання обов'язків, покладених судом.* У разі невиконання іноземцем або особою без громадянства покладених судом обов'язків чи вчинення порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців внесена застава за клопотанням відповідного органу (підрозділу) або за ініціативою суду звертається судом у дохід держави; уповноважений орган (підрозділ) може звернутися до адміністративного суду з клопотанням про затримання цієї особи з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. За невиконання зобов'язань, покладених судом, поручитель несе передбачену законом відповідальність.

*Строк затримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, не може перевищувати 6-ти місяців.* У разі наявності умов, за яких неможливо забезпечити примусове видворення особи у зазначений строк або прийняти рішення за заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додатково-



го захисту в Україні, цей строк може бути продовжений, але не більш як на 12 місяців.

Про продовження строку затримання не пізніше як за п'ять днів до його закінчення орган (підрозділ), за клопотанням якого затримано іноземця або особу без громадянства, кожні три місяці подає відповідний адміністративний позов. У такому позові зазначаються дії або заходи, що вживалися органом (підрозділом) для виконання рішення про примусове видворення або для розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні.

Умовами, за яких неможливо забезпечити примусове видворення особи, є: 1) відсутність співпраці з боку іноземця або особи без громадянства під час процедури його ідентифікації; 2) неодержання інформації з країни громадянської належності іноземця або країни походження особи без громадянства чи документів, необхідних для ідентифікації особи.

### **Особливості розгляду справ**

А. Адміністративні справи щодо затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства розглядаються судом за обов'язкової участі сторін. Розгляд справ про продовження строку затримання іноземця або особи без громадянства може проводитися у режимі відеоконференції, у тому числі з трансляцією з іншого приміщення, що знаходиться поза межами приміщення суду.

Б. Зазначені адміністративні справи розглядаються судом у день подання відповідного клопотання чи позовної заяви, крім справ щодо примусового видворення та оскарження рішень про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну, які суд розглядає у п'ятиденний строк з дня подання позовної заяви. Копії судових рішень у цих адміністративних справах невідкладно видаються особам, які брали участь у справі.

В. Відповідно до ст. 15 КАС адміністративне судочинство здійснюється державною мовою. Особи, які беруть участь у справі та не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють, а також послугами перекладача в порядку, встановленому КАС.

Згідно з ч. 2 ст. 68 КАС перекладач допускається до участі у справі ухвалою суду за клопотанням особи, яка бере участь у справі, або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа внаслідок неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту.

Якщо у справі бере участь перекладач, судами застосовуються правила ч. 1 ст. 125 КАС: головуючий у судовому засіданні роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки, встановлені ст. 68 КАС, і попереджає його під розписку про кримінальну відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків та приводить його до присяги. Присяга проголошується усно; текст присяги підписується перекладачем та приєднується до справи.

Г. За подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства судовий збір не сплачується.

*Оскарження судових рішень та набуття ними законної сили.* Судові рішення в адміністративних справах з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства можуть бути оскаржені в апеляційному порядку в п'ятиденний строк з дня їх проголошення. Оскарження рішення не зупиняє його негайного виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Судові рішення в цих справах набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а в разі їх оскарження — з моменту проголошення рішення суду апеляційної інстанції. Рішення (постанови, ухвали) суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку та рішення суду апеляційної інстанції, прийняті за результатами розгляду апеляційної скарги, можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

*Для прикладу: 12 червня 2012 р. Волинський окружний адміністративний суд розглянув адміністративну справу за позовом Управління Державної міграційної служби України у Волинській області до громадянина Республіки Гана про затримання та примусове видворення за межі України. Позовні вимоги обґрунтовано тим, що 12 червня 2012 р. близько 12 год. в м. Луцьку*

Волинської області працівниками ВММК УМВС України у Волинській області виявлено громадянина Республіки Гана (далі — іноземець), який перебував без документів, що посвідчують особу, чим порушив встановлені правила перебування на території України іноземців. Його особа підтверджується копією паспорта громадянина Республіки Гана. В ході перевірки було встановлено, що іноземець 2 червня 2012 р. на території Любомльського району Волинської області був затриманий працівниками Державної прикордонної служби за спробу перетину кордону України з Республікою Польща без відповідних паспортних документів. Постановою Любомльського районного суду від 5 червня 2012 р. іноземця було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204<sup>1</sup> КУпАП, та застосовано до нього стягнення у вигляді 10 діб адміністративного арешту.

12 червня 2012 р. керівництвом управління ДМС у Волинській області прийнято рішення про примусове повернення іноземця за межі України, за яким іноземець мав би залишити територію України до 17 червня 2012 р. Виїхати за межі України іноземець не має можливості через відсутність коштів та недійсність документів для повернення в країну походження.

Позивач просив примусово видворити відповідача за межі України, до моменту виконання постанови суду затримати його на термін до 12 місяців та утримувати у Волинському пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, у с. Журавичі Ківерцівського району Волинської області.

Відповідач в судовому засіданні позов визнав, не заперечував проти його видворення за межі України та розміщення у Волинському пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України. Пояснив, що оригінал паспорта він загубив, залишилась тільки його копія. Підтвердив, що хотів перетнути державний кордон, але був затриманий. Не заперечував щодо виготовлення документів для його депортації.

*Заслухавши пояснення осіб, які беруть участь у справі, дослідивши письмові докази, суд дійшов висновку, що даний позов підлягає задоволенню<sup>1</sup>.*

## Тема 13

### АПЕЛЯЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

Результатом здійснення адміністративного судочинства є ухвалення судового рішення. Згідно з приписами КАС кожне прийняте адміністративним судом рішення повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, постановлене відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм права процесуального. Обґрунтованим визнається рішення, ухвалене на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин у справі, підтверджених доказами, які були досліджені під час судового розгляду.

Рішення може бути сприйняте сторонами спору та іншими учасниками адміністративного процесу як справедливе та якісне тільки при суворому додержанні судом вказаних вимог, інакше — з'являються підстави для його оскарження до суду вищої інстанції. Контроль за законністю і обґрунтованістю судових актів може здійснюватися в апеляційному та касаційному провадженнях, а також при перегляді рішень ВСУ.

Стаття 129 Конституції України проголошує забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду однією з основних засад судочинства. У переліку принципів адміністративного судочинства, наведеному у ст. 7 КАС, розміщено принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду. Щоправда, як у конституційних приписах, так і у приписах КАС, вказується на можливість обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанцій у випадках, встановлених законом. У свою чергу, у ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» при

---

<sup>1</sup> Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 12 черв. 2012 р. № 24736569 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24736569>.

встановленні змісту права на оскарження судового рішення зазначається, що учасники судового процесу та інші особи можуть звернутися до вищої судової інстанції лише у випадках і порядку, передбачених законом; отже, вказане право не є абсолютним.

*Такий підхід українського законодавця узгоджується з відображеними у рішеннях ЄСПЛ правовими позиціями щодо роз'яснення змісту ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.*

*Так, у рішенні ЄСПЛ у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» зазначається, що Конвенція не примушує держави-учасниці створювати апеляційні або касаційні суди<sup>1</sup>. Разом з тим в іншому рішенні, постановленому у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки», ЄСПЛ пояснює, що право на справедливий суд необхідно тлумачити у світлі принципу верховенства права, зі змісту якого випливає, що сторони повинні мати доступ до ефективних засобів судового захисту задля відстоювання своїх цивільних прав<sup>2</sup>. Очевидно, що відсутність законодавчо закріпленої можливості ініціювати перегляд судового акта принаймні в одній перевірочній інстанції суттєво обмежує право кожного на ефективний судовий захист.*

*У Рекомендації щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних та торгових справах, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 7 лютого 1995 р., державам-учасницям пропонується закріпити у нормах національного законодавства можливість контролю за будь-яким рішенням суду нижчого рівня («суду першої інстанції») судом вищого рівня («судом другої інстанції»)<sup>3</sup>. Будь-які об-*

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» від 15 лют. 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIIdx=175>.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки» від 12 листоп. 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-60750#{%22itemid%22:\[%22001-60750%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-60750#{%22itemid%22:[%22001-60750%22]}).

<sup>3</sup> Рекомендація R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах від 7 лют. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_153](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_153).

*меження права на інстанційний перегляд, що містяться у національному законодавстві, мають за аналогією з правом доступу до суду — одного з елементів комплексного права на справедливий суд — переслідувати законну мету та не порушувати саму суть цього права<sup>1</sup>. У свою чергу, Конституційний Суд України вважає, що парламент при встановленні обмежень права на оскарження судових рішень зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист<sup>2</sup>.*

*Зважаючи на широкий спектр гарантій права на справедливий суд, встановлена державою можливість оскарження особою судового рішення, ухваленого у її справі, має бути не менш ефективною у своїй реалізації. Це підтверджується у рішенні ЄСПЛ у справі «Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі», в якому зазначено, що у разі передбачення у національному правовому порядку апеляційного оскарження держава зобов'язана забезпечити особам під час перевірки судового рішення додержання основоположних гарантій, встановлених статтею 6 Конвенції, з урахуванням місця апеляційної інстанції у структурі судового процесу та особливостей апеляційного перегляду<sup>3</sup>. Позбавлення апеляційного суду ефективної ролі щодо перегляду рішень нижчестоящих судів ставить під сумнів виконання державою своїх зобов'язань згідно з Конвенцією.*

Апеляційне провадження є однією зі стадій адміністративного судочинства, яка має факультативний характер. На цій стадії судом

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кромбах проти Франції» від 13 лют. 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/SO2515.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/SO2515.html).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квіт. 2015 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.

<sup>3</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі» від 26 черв. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-69911%22%5D%7D>.

апеляційної інстанції за скаргами осіб, наділених правом на їх подання, оцінюються законність і обґрунтованість рішень судів першої інстанції, які не набрали законної сили. З цією метою може здійснюватися перегляд не лише самого судового рішення, правосудність якого ставиться під сумнів, а й розглянутої цим судом адміністративної справи. Таким чином, адміністративний суд апеляційної інстанції вправі перевірити правильність як встановлення судом першої інстанції обставин справи, так і застосування норм права, тобто дослідити і питання факту, і питання права.

При з'ясуванні питань факту суд перевіряє (а) наскільки повно у рішенні відображено обставини, що мають значення для справи у цілому або для вирішення окремого процесуального питання, та (б) чи є висновки суду про встановлені обставини вичерпними, чи відповідають вони дійсності та чи підтверджені вони належними і допустимими доказами. Рішення апеляційної інстанції у питаннях факту є остаточним і може бути переглянуте на предмет правильності встановлення фактів лише у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Вирішуючи питання права, апеляційний суд має переглянути рішення стосовно дотримання судом, що його ухвалив, норм матеріального і процесуального права, конституційних засад та принципів адміністративного судочинства. При цьому береться до уваги, чи керувався суд першої інстанції при розгляді і вирішенні справи принципом верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ.

Таким чином, при здійсненні апеляційного провадження вищий суд наділяється усіма можливостями суду, рішення якого він перевіряє. Це підтверджується приписами ст. 195 КАС, у якій визначено межі апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. Так, апеляційний суд має право: 1) з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції; 2) дослідити докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС; 3) встановити нові обставини, якщо вони не встановлювалися судом першої інстанції у зв'язку із неправильним застосуванням норм матеріального права.

Повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції обмежені доводами апеляційної скарги, в яких зазначається, у чому саме виявляється неправильність чи неповнота дослідження судом першої інстанції доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права. Однак, зважаючи на принцип офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративній справі, суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги у разі встановлення під час апеляційного провадження інших порушень, які призвели до ухвалення судом першої інстанції неправосудного рішення.

*У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про судові рішення в адміністративній справі» роз'яснено, що ухвалення апеляційним судом нового рішення або внесення змін до оскаржуваного судового рішення за результатами розгляду апеляційної скарги, у якій заявлено вимогу про скасування останнього, не є виходом за межі оскарження, оскільки у цьому випадку суд діє згідно із наданими йому законом повноваженнями. Разом з тим рішення суду першої інстанції в частині, що не оскаржена особою в апеляційному порядку, не може бути скасоване або змінене<sup>1</sup>.*

При визначенні меж апеляційного перегляду слід брати до уваги ще одне правило, сформульоване у ч. 4 ст. 195 КАС, згідно з яким апеляційному суду не дозволяється розглядати позовні вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції. Даний припис має імперативний характер і не може бути порушений за жодних умов.

До суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені всі постанови суду першої інстанції повністю або частково, за винятком випадків, встановлених законом. Стосовно таких випадків необхідно зазначити, що донедавна КАС обмежував (фактично позбавляв) особу права на апеляційне та касаційне оскарження постанов місцевих загальних судів як адміністративних, ухвалених у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо

---

<sup>1</sup> Про судові рішення в адміністративній справі [Електронний ресурс] : постановою Пленуму Вищ. адмін. суду України від 20 трав. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/v0007760-13>.



притягнення до адміністративної відповідальності. Конституційність відповідних нормативних приписів, встановлених ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС, стала предметом оцінки Конституційним Судом України.

У ході розгляду справи судом конституційної юрисдикції встановлено, що деякі види адміністративних стягнень (штрафи значного розміру, громадські роботи, виправні роботи, адміністративна конфіскація, адміністративний арешт) за ступенем суворості співмірні з передбаченими Кримінальним кодексом України покараннями і суттєво обмежують конституційні права особи. Таким чином, унеможлививши апеляційне оскарження у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення таких адміністративних стягнень законодавець допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами. На підставі цього Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність положень ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС, відповідно до яких рішення судів першої інстанції в означеній категорії справ вважалися остаточними і не підлягали оскарженню<sup>1</sup>.

Згідно з ч. 1 ст. 185 КАС правом на подання апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Окрім цього, скористатись правом на оскарження постанови можуть особи, які не брали участі у справі, якщо у ній суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

З метою уникнення надмірного навантаження на апеляційні адміністративні суди законодавець, закріплюючи у ст. 171 КАС особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів владних повноважень, встановив правило, згідно з яким оскаржити постанову суду у такій справі мають право тільки особи, що брали у ній участь. Для забезпечення участі у справі цієї категорії кожної заінтересованої особи суд

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квіт. 2015 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.

зобов'язує відповідача не пізніше як за сім днів до судового розгляду опублікувати відповідне оголошення у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

Окремо від постанови в апеляційному порядку повністю або частково можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції, але тільки коли це прямо передбачено законом. При визначенні кола таких випадків, як правило, береться до уваги те, чи перешкоджає винесення тієї чи іншої ухвали подальшому провадженню у справі. З огляду на цей критерій у нормах КАС зафіксовано можливість щодо апеляційного оскарження ухвал про: залишення позовної заяви без руху або її повернення; відмову у відкритті провадження; залишення позовної заяви без розгляду; передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого; зупинення або закриття провадження у справі.

Окрім цього, особа вправі оскаржити ухвали, винесення яких впливає на обсяг її процесуальних прав та обов'язків. Це, наприклад, ухвали про відмову у забезпеченні доказів, з питань забезпечення адміністративного позову або щодо судових витрат. Ухвали, прийняті судом першої інстанції після вирішення справи по суті, також можуть бути предметом апеляційного оскарження. Зокрема, ухвали щодо внесення виправлень у судові рішення, роз'яснення судового рішення, відмови в ухваленні додаткового судового рішення, зміни чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення тощо.

Інколи з метою затягування розгляду адміністративної справи особи, що беруть у ній участь, можуть вдаватися до оскарження ухвал, винесення яких не перешкоджає подальшому судовому провадженню. Такими ухвалами оформлюється вирішення поточних питань, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства (відкладення розгляду справи, відвід (самовідвід) судді, залучення до справи третьої особи тощо). Згідно з ч. 2 ст. 185 КАС ці судові акти не підлягають апеляційному оскарженню в окремому провадженні, але заперечення на них можуть бути викладені у скарзі на постанову суду першої інстанції. Отримавши апеляційну скаргу на ухвалу, що не підлягає оскарженню, суд першої інстанції, не зу-

пiniaючи розгляд справи, направляє її разом із копіями необхідних матеріалів до апеляційного суду, який, у свою чергу, має відмовити у відкритті апеляційного провадження.

Апеляційна скарга подається до апеляційного суду через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване рішення. При цьому апелянтом одночасно має бути надіслано копію скарги безпосередньо до суду апеляційної інстанції. За загальним правилом, судом апеляційної інстанції є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд, що прийняв рішення. Разом з тим щодо деяких категорій адміністративних справ КАС встановлює певні особливості порядку їх розгляду та оскарження ухвалених по них рішень.

Так, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються у першій інстанції апеляційним адміністративним судом за місцем розташування такого майна (ч. 2 ст. 183<sup>1</sup> КАС). Усі справи з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім тих, що стосуються встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), а також члена цієї комісії підсудні Київському апеляційному адміністративному суду (ч. 3 ст. 172 КАС). Згідно з приписами КАС судом апеляційної інстанції у вищезазначених категоріях справ є Вищий адміністративний суд України.

У свою чергу, Вищим адміністративним судом як судом першої інстанції вирішуються справи про: 1) встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) дострокове припинення повноважень народного депутата України; 3) оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Але КАС передбачив можливість перегляду ВСУ тільки рішень ВАСУ, ухвалених в останній категорії справ. Щоправда, при цьому законодавець не називає такий перегляд апеляційним і вказує на необхідність його здійснення за іншими правилами, визначеними у гл. 3 розд. IV КАС.

З метою забезпечення права особи на апеляційне оскарження суд першої інстанції зобов'язаний у резолютивній частині рішення зазначити строки і порядок подання апеляційної скарги. За загальним правилом, апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня проголошення відповідного судового рішення. Питання про початок перебігу цього строку вирішується з урахуванням того, чи була особа, що не погоджується з рішенням суду першої інстанції, присутня при його оголошенні.

У разі ухвалення постанови у письмовому або скороченому провадженні скаргу з вимогою про її апеляційний перегляд може бути подано протягом десяти днів з дня отримання заінтересованою особою копії постанови. Той самий строк застосовується, якщо через складність справи виготовлення постанови у повному обсязі відкладено, а у день закінчення розгляду справи оголошено тільки її вступну і резолютивну частини.

За результатами перегляду рішень адміністративних судів ВСУ можна констатувати, що у більшості випадків під час винесення ухвал про відмову у відкритті апеляційного провадження у зв'язку із пропуском строків на оскарження суди помилково вважали проголошення у судовому засіданні лише вступної і резолютивної частин постанови належним повідомленням осіб, які беруть участь у справі, про винесення судового рішення та його зміст. А оскільки при поданні апеляційної скарги необхідно зазначити, у чому саме полягає незаконність та/або необґрунтованість судового рішення, апелянт у змозі це зробити тільки після ознайомлення з повним текстом рішення.

Приписи ст. 186 КАС вміщують ще одне правило, згідно з яким обчислюються строки подання апеляційної скарги. Так, якщо справа розглядалася у першій інстанції судом за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень, який не був присутній під час проголошення судового рішення, то копія постанови йому не надсилається, а лише повідомляється про можливість її отримання безпосередньо у суді. За таких обставин перебіг строку на апеляційне оскарження розпочинається з наступного дня після закінчення п'ятиденного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень відповідного повідомлення.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня її проголошення. Так само, як і при обчисленні строків апеляційного оскарження постанови, перебіг строків подачі скарги на ухвалу в зазначених вище випадках розпочинається з дня отримання копії ухвали. Щоправда, у ч. 3 ст. 186 КАС вказано, що таким чином обчислюється строк оскарження ще і тоді, коли ухвалу постановлено без виклику заінтересованої особи.

У КАС передбачено й інші строки апеляційного оскарження рішень, ухвалених у деяких категоріях адміністративних справ:

1) судові рішення за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, — не пізніш як за чотири години до початку голосування;

2) судові рішення у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства — в п'ятиденний строк з дня їх проголошення;

3) судові рішення у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності — протягом трьох днів з дня їх ухвалення;

4) ухвалу про відмову в прийнятті подання у справах за зверненнями органів доходів і зборів — протягом 24 годин з моменту її винесення.

У разі пропуску строків оскарження рішення суду першої інстанції через поважні причини апелянт може клопотати перед апеляційним судом про їх поновлення. КАС не містить переліку таких причин, а закріплює за судом право самостійно дійти висновку про поважність чи неповажність обставин, внаслідок яких апеляційну скаргу подано поза межами встановлених строків.

Згідно з ч. 4 ст. 189 КАС незалежно від поважності причини пропуску строку на оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту оголошення оскаржуваного судового рішення. А особли-

вістю справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, є те, що строки подання апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції не може бути поновлено (ч. 5 ст. 179 КАС).

*При вирішенні питання про поновлення строків на апеляційне оскарження суди повинні урахувати такий аспект принципу верховенства права, як правова визначеність. Остання передбачає повагу до принципу остаточності судових рішень (res judicata), згідно з яким жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду з метою домогтися повторного слухання справи та її нового вирішення. Вищі судові інстанції повинні використовувати свої повноваження щодо перегляду для виправлення судових помилок і неправомірних судових рішень, а не для здійснення нового судового розгляду. Відхилення від цього принципу виправдані, тільки якщо вони потрібні в обставинах істотного і незаперечного характеру<sup>1</sup>.*

*Тим не менш, українські суди не завжди зважають на вказаний аспект принципу верховенства права. Прикладом є рішення ЄСПЛ у справі «Пономарьов проти України», у якому встановлено порушення вимог Конвенції у зв'язку з тим, що поновлення строку на апеляцію мало місце після спливу значного періоду часу та з підстав, що не видаються переконливими.*

*Так, національний суд апеляційної інстанції задовольнив заяву сторони у справі (відповідача) з вимогою про поновлення строку на апеляційне оскарження через два роки після його закінчення. У заяві із відповідним проханням апелянт говорив про своє нібито складне економічне становище, через яке він не мав змоги сплатити державне мито і подати апеляцію вчасно. Дана обставина не знайшла свого документального підтвердження; більше того, не було свідчень того, що відповідач коли-небудь звертався з проханням відстрочити чи розстрочити сплату обов'язкового судового збору, хоча і мав таку можливість згідно*

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії» від 24 лип. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.

*із законодавством. Таким чином, незаконно відновивши провадження у справі, апеляційний суд скасував обов'язкове до виконання рішення суду першої інстанції, постановлене на користь позивача, чим позбавив останнього можливості отримати легітимно очікувані кошти<sup>1</sup>.*

*При цьому ЄСПЛ визнає, що вирішення питання про поновлення строку на оскарження перебуває у межах дискреційних повноважень національних судів, які, однак, не є абсолютними, а їх використання потребує належного обґрунтування. Як поважну причину пропуску строку на оскарження судового рішення, що набуло статусу остаточного, ЄСПЛ визнає неповідомлення сторін органами влади про прийняті у їх справі рішення. Проте навіть тоді можливість поновлення не буде необмеженою, оскільки сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження<sup>2</sup>. Якщо ж сторону взагалі не було повідомлено про судовий розгляд та ухвалене за його результатами рішення, то задоволення її заяви про поновлення строку на апеляційне оскарження остаточного рішення не слід вважати порушенням принципу правової визначеності<sup>3</sup>.*

Після подання особою апеляційної скарги розпочинається перебіг апеляційного провадження, для якого характерним є етапність здійснення. На першому етапі у строк не більше трьох днів перевіряється відповідність апеляційної скарги встановленим КАС вимогам і виноситься одна із таких ухвал: а) про відкриття апеляційного провадження; б) про залишення апеляційної скарги без руху; в) про повернення апеляційної скарги; г) про відмову у відкритті апеляційного провадження.

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 3 квіт. 2008 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 37. – Ст. 1273.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Шевченко проти України» від 26 квіт. 2007 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 80. – Ст. 3007.

<sup>3</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Концевич проти України» від 16 лют. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SOO00395.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00395.html).

Другим етапом є підготовка справи до апеляційного розгляду. Протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження суд має здійснити низку процесуальних дій, після чого справа признається до розгляду. До таких дій, що мають забезпечити належний судовий розгляд справи, ч. 1 ст. 190 КАС віднесено: 1) з'ясування складу учасників адміністративного процесу; 2) надіслання копій ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, та інших необхідних документів; 3) встановлення строку, протягом якого можуть бути подані заперечення на апеляційну скаргу; 4) з'ясування обставин, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень; 5) пропонування особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребування їх за клопотанням особи, що подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; 6) вирішення письмово заявлених клопотань, а також питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами тощо.

Важливо відзначити, що усі процесуальні дії, які мають місце на першому і другому етапах апеляційного провадження, здійснюються одноособово суддею-доповідачем, визначеним автоматизованою системою документообігу суду. А вже розглядає і вирішує справу колегія суддів у складі трьох суддів, до якого входить і суддя-доповідач. Такий «розподіл обов'язків» між суддями апеляційного суду дозволяє зменшити навантаження на них та оперативніше вирішувати питання, пов'язані з апеляційним розглядом справ, не порушуючи при цьому передбачені КАС строки. До речі, у Рекомендації R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам пропонується вдаватися до подібних заходів з метою підвищення ефективності процедур оскарження<sup>1</sup>.

До початку розгляду справи апеляційним судом особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її, а друга сторона — визнати апеляційну скаргу обґрунтованою в повному обсязі чи в певній

---

<sup>1</sup> Рекомендація R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах від 7 лют. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_153](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_153).



частині. Крім цього, у апелянта на цьому етапі процесу є можливість повністю або частково відмовитись від своєї скарги. Питання про прийняття такої відмови і закриття апеляційного провадження вирішується в судовому засіданні за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Причому повторне оскарження рішення суду першої інстанції з тих самих підстав не допускається.

Наступний етап апеляційного провадження — апеляційний розгляд справи, який може відбуватися як у судовому засіданні, так і в порядку письмового провадження, за правилами судового розгляду у першій інстанції з урахуванням визначених КАС особливостей. У апеляційній скарзі, а також у запереченнях на скаргу обов'язково зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні, чи просить суд розглянути справу за її відсутності.

До особливостей здійснення апеляційного розгляду в судовому засіданні необхідно віднести такі. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст оскаржуваного судового рішення, апеляційної скарги та заперечень на неї. У ч. 3 ст. 196 КАС закріплено певну послідовність надання пояснень та участі у судових дебатах під час розгляду справи в апеляційному порядку. Так, спершу слово надається апелянту, але у разі подання апеляційних скарг обома сторонами 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.

Неприсуття у судовому засіданні сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає розгляду справи. У разі неявки у судовому засіданні осіб, участь яких апеляційний суд визнав обов'язковою, розгляд справи може бути відкладено. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Апеляційний розгляд може відбуватися і без проведення усного судового засідання, а за наявними у справі матеріалами — у порядку письмового провадження. Такий розгляд може мати місце, коли

справу можливо вирішити за тими доказами, які були встановлені судом першої інстанції. Окрім цього, як на необхідну обставину у ст. 197 КАС вказується на відсутність клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю або неприбуття жодної з цих осіб у судове засідання за умови їх належного повідомлення про дату, час і місце його проведення.

Якщо під час письмового провадження суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він приймає відповідне рішення.

Однак щодо розгляду апеляційних скарг на рішення у деяких категоріях справ, постановлених судом першої інстанції у порядку скороченого провадження, КАС встановив виключно письмовий порядок провадження (ч. 7 ст. 183<sup>2</sup> КАС). Це справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації стосовно розгляду звернення або запиту на інформацію, а також так звані «справи про соціальні виплати».

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця (на ухвалу — протягом п'ятнадцяти днів) з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів.

КАС передбачає і більш скорочені строки розгляду апеляційних скарг. У справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, скарга стосовно судового рішення, ухваленого до дня голосування, розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 7 ст. 177). Іншим прикладом є справи щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, у яких апеляційний розгляд має бути здійснено у строк не більше трьох днів з дня відкриття відповідного провадження (абз. 2 ч. 11 ст. 183<sup>6</sup>). Такий само строк встановлено для розгляду апеляційної скарги на ухвалу про відмову в прийнятті позову у справах за зверненнями Служби безпеки України (ч. 7 ст. 183<sup>4</sup>).

У будь-який час до закінчення апеляційного розгляду особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. Поки апеляційним судом не винесено рішення у справі, позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони — врегулювати спір на основі взаємних поступок.

Завершальним етапом апеляційного провадження є ухвалення судового рішення у справі. Залежно від характеру розв'язуваних питань рішення суду апеляційної інстанції викладаються у формі постанови або ухвали. Якщо суд за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції дійде висновку про необхідність її зміни чи прийняття нової постанови у справі, задовольняючи або не задовольняючи при цьому позовні вимоги, він виносить постанову.

При реалізації інших наданих апеляційному суду повноважень має використовуватись така форма судового рішення, як ухвала. Так, розглянувши скаргу на рішення суду першої інстанції, апеляційний суд постановляє ухвалу в разі: 1) залишення апеляційної скарги без задоволення, а постанови або ухвали — без змін; 2) зміни ухвали суду першої інстанції; 3) скасування ухвали і винесення нової; 4) скасування постанови або ухвали і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі; 5) визнання постанови або ухвали нечинною і закриття провадження у справі; 6) скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду.

Слід відмежовувати ухвали апеляційного суду, що приймають для розв'язання процедурних питань, від ухвал, якими вирішують вимоги апеляційної скарги, оскільки останніми закінчується розгляд справи і їх викладають виключно у письмовій формі.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув. У разі прийняття постанови або ухвали суду апеляційної інстанції в порядку письмового провадження справа повертається невідкладно після набрання постановою або ухвалою суду апеляційної інстанції законної сили.

## Тема 14

### КАСАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

Касаційний перегляд судових рішень в адміністративних справах є одним із національних засобів судового захисту прав особи в публічно-правовій царині. Суди касаційної інстанції реалізують свої повноваження щодо перевірки законності рішень попередніх судових інстанцій у межах касаційного провадження. Ініціювати таку перевірку шляхом подання касаційної скарги на рішення адміністративних судів мають право особи, щодо яких ці рішення було винесено.

Право особи на касаційне оскарження зафіксовано у ст. 129 Конституції України і ст. 14 Закону «Про судоустрій і статус суддів». У ст. 13 КАС закріплено право на оскарження у касаційному порядку рішень судів адміністративної юрисдикції, а у ст. 211 цього Кодексу — перелік суб'єктів, предметів і підстав такого оскарження. Разом з тим вказані нормативні приписи передбачають можливість обмеження доступу до касаційної інстанції у випадках, встановлених законом. Як зазначалося вище, Європейській суд з прав людини не вбачає у такому правовому врегулюванні державою обсягу права особи на касаційне оскарження порушення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема п. 1 ст. 6, що закріплює за кожним право на справедливий суд.

У Рекомендації щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних та торгових справах, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 7 лютого 1995 р. висловлюється позиція, відповідно до якої «...апеляції до суду третьої інстанції мають передусім подаватися відносно тих справ, які заслуговують на третій судовий розгляд, наприклад, справ, які розвиватимуть право або сприятимуть однаковому тлумаченню закону. Вони також можуть бути обмежені апеляціями по тих справах, де питання права мають значення для широкого загалу»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рекомендація R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження

У Законі «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що у системі судів загальної юрисдикції як суди касаційної інстанції діють вищі спеціалізовані суди з розгляду господарських, адміністративних, цивільних і кримінальних справ. Вищим спеціалізованим судом у системі судів адміністративної юрисдикції є Вищий адміністративний суд України, який згідно з ч. 3 ст. 20 КАС переглядає рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку. Окрім того, цей суд відповідно до законодавства реалізує й інші повноваження, до яких відносять: 1) розгляд адміністративних справ як суд першої або апеляційної інстанції у випадках, передбачених процесуальним законом; 2) аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики; 3) надання судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень та методичної допомоги з метою однакового правозастосування на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики; 4) здійснення інших визначених законодавством повноважень.

Особливої уваги потребує аналіз тієї частини повноважень ВАСУ, належна реалізація яких дозволяє виробити єдині підходи до розуміння змісту тих чи інших норм права і уникати випадків їх неоднакового застосування. Важливу роль у досягненні зазначеної мети виконує Пленум ВАСУ, що складається з усіх суддів цього суду. Так, згідно з п. 2 ч. 2 ст. 36 Закону «Про судоустрій і статус суддів» на Пленум покладається обов'язок з узагальнення практики застосування матеріального і процесуального законів, а також систематизації та забезпечення оприлюднення правових позицій ВАСУ з посиленням на судові рішення, в яких вони були сформульовані. Окрім цього, за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики Пленум дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування адміністративними судами законодавства при вирішенні віднесених до їх юрисдикції справ.

Для розгляду проблемних питань застосування норм права при ВАСУ утворюється та діє Науково-консультативна рада, кадровий склад якої формується з числа фахівців у галузі права (вчених, суд-

---

у цивільних і торговельних справах від 7 лют. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_153](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_153).

дів, інших висококваліфікованих спеціалістів) за їх добровільною згодою. Очолює цей дорадчий орган та керує його роботою Голова ВАСУ. Основною організаційною формою діяльності Науково-консультативної ради є пленарні засідання та засідання секцій, на яких вивчаються проблемні питання застосування норм права, що виникають у судовій практиці, і на підставі вимог закону та наукового аналізу судової практики розробляються рекомендації щодо проєктів роз'яснень Пленуму ВАСУ, рекомендаційних роз'яснень ВАСУ, матеріалів узагальнень судової практики тощо.

Проаналізовані ВАСУ дані судової статистики викладаються у різноманітних аналітичних матеріалах; результати вивчення й узагальнення судової практики — у довідках; роз'яснення питань, необхідних для здійснення ефективного судочинства, — в інформаційних листах; рекомендації з питань застосування законодавства при розгляді адміністративних справ — у постановках Пленуму; правові позиції стосовно правильного розуміння окремих нормативних приписів — в ухвалених за результатами касаційного перегляду рішеннях. Усі ці документи потребують офіційного оприлюднення. Особливо це стосується забезпечення доступу до судових рішень ВАСУ суддям нижчих судів для того, щоб останні мали змогу скористатися практикою касаційної інстанції при розгляді аналогічних справ.

Досі залишається без відповіді питання щодо обов'язковості правових позицій ВАСУ, а також тих роз'яснень, що ним надаються. У приписах КАС, інших нормативних джерелах не закріплено «прецедентний» характер рішень ВАСУ як суду касаційної інстанції для усіх нижчих судів. У ч. 5 ст. 227 КАС вказано, що висновки і мотиви касаційного суду, з яких скасовані рішення першої та/або апеляційної інстанцій, є обов'язковими для цих судів при продовженні розгляду даної конкретної справи або при її новому розгляді.

Проте непоодинокими є випадки посилення судами у мотивувальній частині рішення на судові акти ВАСУ.

*Приміром, у мотивувальній частині постанови Одеського апеляційного адміністративного суду від 1 жовтня 2015 р. по справі за позовом громадянина до Херсонської міської ради про*

*визнання протиправним та скасування рішення є посилання на постанову ВАСУ в аналогічній справі<sup>1</sup>.*

Касаційне провадження є однією зі стадій адміністративного судочинства, під час якої касаційним судом перевіряються правильність (а) застосування нижчими судами норм права і (б) правової оцінки обставин у справі. При цьому предметом касаційного оскарження, на відміну від апеляційного, є тільки ті судові рішення, що набрали законної сили.

Особливості касаційного провадження виявляються також і у межах здійснюваного судом перегляду рішень судів попередніх інстанцій. Якщо апеляційна інстанція переглядає судові рішення з питань факту та права, то касаційна — лише з питань права. Межі касаційного перегляду регламентовано у приписах ст. 220 КАС таким чином:

– касаційний суд перевіряє законність рішень судів першої та апеляційної інстанцій, тобто правильність застосування останніми норм матеріального та процесуального права, а також правової оцінки обставин у справі;

– у ході касаційного розгляду не можуть досліджуватися докази, встановлюватися та визнаватися доведеними обставини, які не були встановлені у судовому рішенні, що переглядається, та вирішуватися питання про достовірність того чи іншого доказу;

– касаційний перегляд здійснюється у межах касаційної скарги, але при цьому можуть встановлюватися й інші порушення законності, на які не було вказано як на підставу оскарження;

– суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

За правовою позицією ВСУ, вимоги аналізованої норми включають у себе також обов'язок касаційного суду перевіряти повноту встановлення фактичних обставин справи судами попередніх інстанцій.

---

<sup>1</sup> Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 1 жовт. 2015 р. № 51892758 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51892758>.

*Підтвердження цьому можна знайти, приміром, у постанові ВСУ від 15 червня 2010 р. у справі за позовом ЗАТ до об'єднаної державної податкової інспекції Полтавської області (ОДПІ) про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень, згідно з якими позивачу зменшено суму бюджетного відшкодування з податку на додану вартість (ПДВ).*

*Відповідно до матеріалів справи суд першої інстанції постановою, залишеною без змін апеляційним судом, позов задовольнив. Вищий адміністративний суд України, погоджуючись із висновками судів попередніх інстанцій і залишаючи їх рішення без змін, виходив з того, що наявність у платника податку, виданих йому продавцем товару податкових накладних, є достатньою підставою для формування податкового кредиту та відшкодування ПДВ з бюджету.*

*Відповідач в обґрунтуванні заяви до ВСУ зазначив, що судом касаційної інстанції неоднаково застосовано приписи ст. 220 КАС. За позицією ВСУ, перелік підстав, на які посилається касаційний суд в оскаржуваній ухвалі, є необхідним, але не вичерпним. Приймаючи податкові повідомлення-рішення, про скасування яких заявлено позов, ОДПІ виходила з того, що одне із підприємств, яке постачало нафту позивачеві, звільнено від сплати ПДВ. Виходячи із вказаного у запереченнях відповідача проти позову, останній мав надати суду усі необхідні докази, які підтверджують його доводи відносно того, що позивач завідомо знав про те, що один із постачальників товару звільнений від сплати ПДВ. Оскільки цього зроблено не було, суд, керуючись частинами 4, 5 ст. 11 КАС, мав би вжити заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи.*

*Судами першої та апеляційної інстанцій ці вимоги не виконано, у результаті чого допущено неповноту встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. У свою чергу, ВАСУ не перевірів повноту встановлення фактичних обставин справи та правильність їх юридичної оцінки судами двох попередніх інстанцій, хоча це входить до його повно-*



*важень. Зважаючи на вказане, ВСУ скасував рішення судів усіх трьох інстанцій та відправив справу на новий розгляд<sup>1</sup>.*

Таким чином, у ході касаційного перегляду ВАСУ може встановити, що суд першої чи апеляційної інстанції у супереч закону залишив поза межами розгляду обставини, на які посилалася сторона при обґрунтуванні своїх вимог (заперечень), або відхилив той чи інший доказ. Згідно з ч. 2 ст. 227 КАС порушення норм процесуального права, які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, є підставою для скасування рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи на новий судовий розгляд.

Отже, між апеляційним і касаційним переглядом існує дуже тонка межа у питанні дослідження доказів і встановлення обставин справи. Ключова відмінність тут полягає у тому, що апеляційний суд може дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, та встановити нові обставини справи, а касаційний суд не вправі досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

*Прикладом рішення, у якому встановлено недотримання ВАСУ меж касаційного перегляду, може слугувати постанова Верховного Суду України від 6 березня 2012 р. у справі за позовом державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України до Рахункової палати України про визнання незаконними дій з проведення ревізії стосовно ефективності використання державних коштів, виділених Міністерству на функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень.*

*Переглядаючи постанову ВАСУ з мотивів неоднакового застосування ч. 1 ст. 220 КАС, яке призвело до ухвалення різних за змістом рішень у подібних правовідносинах, ВСУ дійшов ви-*

---

<sup>1</sup> Лист Вищого адміністративного суду України від 30 лип. 2010 р. № 1158/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/adminsud/968-1158.html>.

*сновку про вихід ВАСУ за межі касаційного перегляду. Зокрема, апеляційний суд, скасовуючи рішення суду першої інстанції та задовольняючи позовні вимоги, виходив із того, що підприємство бюджетних коштів не отримувало, а відповідач вправі перевіряти лише документи фінансового характеру в тій частині, яка стосується використання коштів державного бюджету.*

*ВАСУ у своєму рішенні вказав, що «бюджетні кошти виділялися Міністерству для впровадження та функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, які використовувалися позивачем». Отже, ВАСУ порушив ч. 1 ст. 220 КАС, вдавшись до встановлення обставин, які не були встановлені судами попередніх інстанцій. З огляду на це ВСУ скасував постанову касаційного суду і направив справу на новий касаційний розгляд<sup>1</sup>.*

Касаційне провадження складається з чотирьох процесуальних етапів: 1) подання касаційної скарги та вирішення питання про відкриття касаційного провадження; 2) підготовка справи до касаційного розгляду; 3) розгляд справи; 4) ухвалення касаційним судом рішення у справі, його проголошення і доведення до відома адресатів.

Правом на подання касаційної скарги на рішення адміністративних судів першої і апеляційної інстанцій наділені сторони, інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки. У межах визначених законом повноважень прокурор може подати касаційну скаргу для представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді.

Згідно зі ст. 211 КАС предметом касаційного оскарження є судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, та рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім випадків, передбачених КАС. Причому ухвали, постановлені цими судами, можуть бути оскаржені в касаційному порядку тоді, коли вони перешкоджають подальшому провадженню у спра-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 6 берез. 2012 р. № 22204810 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22204810>.

ві. Зокрема, це ухвали про: залишення позовної заяви (апеляційної скарги) без руху або її повернення; відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (апеляційного провадження); залишення позовної заяви (апеляційної скарги) без розгляду; зупинення або закриття провадження у справі. Щодо інших ухвал, то особа вправі включити заперечення на них до касаційної скарги на судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного провадження.

Особливістю провадження в окремих категоріях адміністративних справ є те, що процесуальний закон не передбачає можливості касаційного оскарження постановлених у них рішень, оскільки рішення апеляційного суду тут будуть остаточними. Це справи: а) пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму (ч. 9 ст. 177 КАС); б) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ч. 6 ст. 183<sup>1</sup> КАС); в) розглянуті у скороченому провадженні (ч. 10 ст. 183<sup>2</sup> КАС); г) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ч. 11 ст. 183<sup>6</sup> КАС). Відзначимо, що рішення суду першої інстанції у деяких із зазначених справ переглядаються в апеляційному порядку ВАСУ (ч. 6 ст. 177, ч. 6 ст. 183<sup>1</sup> КАС).

Окрім цього, не можуть бути оскаржені у касаційному порядку рішення, ухвалені ВАСУ як судом першої інстанції. Так, цей суд розглядає у першій інстанції справи про: 1) встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) дострокове припинення повноважень народного депутата України; 3) оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. У перших двох категоріях справ рішення ВАСУ будуть остаточними, а у останній — можуть бути переглянуті ВСУ за правилами, визначеними у гл. 3 розд. IV КАС.

Касаційна скарга оформлюється згідно з вимогами, встановленими ст. 213 КАС. Так, вона подається виключно у письмовій формі і повинна обов'язково містити вимоги скаржника до суду касаційної інстанції, а також їх обґрунтування із зазначенням того, у чому саме

полягає порушення норм матеріального чи процесуального права в оскаржуваному судовому рішенні (рішеннях). Скаржник має право доповнити чи змінити скаргу протягом строку на касаційне оскарження, пояснивши необхідність таких змін чи доповнень. Окрім цього, особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення касаційного розгляду мають право приєднатися до касаційної скарги, підтримавши її вимоги.

У ч. 2 ст. 212 КАС встановлено строки касаційного оскарження; касаційна скарга подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили рішенням суду апеляційної інстанції. Якщо рішення було прийнято апеляційним судом у порядку письмового провадження, то воно набирає законної сили через п'ять днів після направлення його копій особам, що беруть участь у справі.

КАС не передбачено інших строків касаційного оскарження. Щоправда, існують особливості обчислення строку звернення до касаційного суду зі скаргою у разі відкладення апеляційним судом виготовлення постанови у повному обсязі через складність справи і проголошення у день закінчення її розгляду тільки вступної і резолютивної частин рішення. У такому випадку перебіг строку подання касаційної скарги починається з дня складення постанови у повному обсязі (ч. 1 ст. 212 КАС).

*До внесення у КАС змін, обумовлених прийняттям 7 липня 2010 р. Закону «Про судоустрій і статус суддів», строк реалізації права на касаційне оскарження становив один місяць. Конституційність скорочення зазначеного строку стала предметом правової оцінки Конституційним Судом України. За наслідками конституційного розгляду 13 грудня 2011 р. постановлено рішення, у якому визнано нову редакцію ч. 2 ст. 212 КАС такою, що відповідає Конституції України, оскільки її правила не звужують зміст та обсяг конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя.*

*На підтвердження своєї позиції Конституційний Суд України посилався на практику ЄСПЛ, який у рішенні від 10 липня*

*1984 р. у справі «Гінчо проти Португалії» передбачив, що держава — учасниці Ради Європи зобов'язані організувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити додержання положень п. 1 ст. 6 Конвенції та вимог щодо судового розгляду упродовж розумного строку. У свою чергу, у рішенні ЄСПЛ від 7 липня 1989 р. у справі «Юніон Аліментаріа Сандерс С. А. проти Іспанії» зазначено, що заявник зобов'язаний демонструвати готовність брати участь на всіх етапах розгляду, що стосуються безпосередньо нього, утримуватися від використання прийомів, які пов'язані із зволіканням у розгляді справи, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для прискорення процедури слухання<sup>1</sup>.*

Якщо особа подала касаційну скаргу після закінчення строку на касаційне оскарження і не порушує при цьому питання про його поновлення, то її скарга залишається без руху. Аналогічні правові наслідки настають у разі визнання судом підстав, якими скаржник обґрунтовує необхідність поновити строк оскарження, неповажними (ч. 4 ст. 214 КАС). Протягом тридцяти днів з моменту отримання ухвали про залишення касаційної скарги без руху особа має право звернутися до суду касаційної інстанції з заявою про поновлення строку або вказати інші підстави для його поновлення. Неподання заяви у вказаний строк чи визнання доповнених скаржником підстав для поновлення строку касаційного оскарження неповажними тягне за собою відмову касаційного суду у відкритті провадження. Слід вказати, що при вирішенні питання про поважність причин пропуску строку на подання скарги суд касаційної інстанції зобов'язаний відповідно до вимог п. 3 ч. 1 ст. 165 КАС зазначити в ухвалі мотиви, з яких він дійшов до висновків по заявлених скаржником доводах.

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13 груд. 2011 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 100. – Ст. 3665.

У разі подання касаційної скарги прокурором, органом державної влади або місцевого самоврядування, іншим суб'єктом владних повноважень після спливу одного року з моменту набрання оскаржуваним судовим рішенням законної сили, касаційний суд має відмовити у відкритті провадження незалежно від поважності причини пропуску строку для оскарження.

Касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції і у день її надходження реєструється в автоматизованій системі документообігу, після чого (не пізніше наступного дня) передається судді-доповідачу. Останній одноособово перевіряє правильність оформлення отриманої касаційної скарги. Залежно від результатів перевірки касаційної скарги суддя-доповідач постановляє ухвалу про: відкриття касаційного провадження; залишення касаційної скарги без руху; повернення касаційної скарги; відмову у відкритті касаційного провадження.

У ч. 5 ст. 214 КАС вміщено перелік підстав, встановивши одну з яких, суддя-доповідач має відмовити у відкритті касаційного провадження в адміністративній справі: 1) справа не підлягає касаційному розгляду у порядку адміністративного судочинства; 2) справа не переглядалася в апеляційному порядку; 3) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення; 4) є ухвала про відмову у задоволенні касаційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті касаційного провадження за скаргою на це саме судове рішення; 5) касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Остання підстава відмови у подальшому русі справи має оціночний характер і повністю віднесена до сфери розсуду конкретного судді. Як свідчить судова практика, в ухвалях про відмову у відкритті касаційного провадження, постановлених у порядку п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС, наводяться тільки формальні процесуальні підстави відмови, і жодним чином не аргументується висновок про відсутність необхідності перевірки попередніх судових рішень у справі. Постановленням таких ухвал, по суті, обмежується законодавчо закріплене та гарантоване Конституцією України право особи на касаційне оскарження винесених щодо неї судових рішень.

Беручи до уваги специфіку статусу ВАСУ як єдиного суду касаційної інстанції у системі судів адміністративної юрисдикції, рішення якого не підлягають оскарженню, законодавцю доцільно передбачити замість одноосібного колегіального порядку вирішення таких важливих питань, як обґрунтованість касаційної скарги та необхідність перевірки матеріалів адміністративної справи. Тим більше, що сам касаційний перегляд рішень нижчих судів здійснюється відповідно до ч. 1 ст. 221 КАС колегією у складі не менше трьох суддів. Це б забезпечило більш зважену оцінку доводів, викладених у касаційній скарзі, і підвищило рівень якості ухвал, що виносяться за результатами перевірки отриманих ВАСУ касаційних скарг.

У разі відкриття касаційного провадження суддя-доповідач вимагає справу, що має бути надіслана до суду касаційної інстанції протягом п'яти днів з дня отримання відповідної ухвали. Наступним етапом є підготовка справи до касаційного розгляду (підготовче провадження). Вона також проводиться в одноосібному порядку суддею-доповідачем, який протягом десяти днів після відкриття касаційного провадження виконує низку процесуальних дій: з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі; надсилає їм необхідні процесуальні документи (копії ухвали про відкриття касаційного провадження та скарги); встановлює строк для подання заперечень на касаційну скаргу; вирішує письмово заявлені клопотання, а також питання про зупинення виконання судових рішень, що оскаржуються. Суддя-доповідач має постановити ухвалу про повернення касаційної скарги, якщо скаржник вирішив її відкликати. КАС дозволяє скористатися цим процесуальним правом тільки до початку розгляду справи судом касаційної інстанції.

Після одержання копій ухвали про відкриття касаційного провадження і касаційної скарги особи, які беруть участь у справі, мають право у встановлений суддею-доповідачем строк подати свої заперечення на скаргу. Згідно зі ст. 216 КАС таке заперечення оформлюється письмово і повинне містити передбачені цією статтею реквізити, а також обґрунтування щодо незгоди зі змістом та вимогами касаційної скарги. Слід мати на увазі, що особа, яка подає заперечення, не вправі висувати у ньому вимоги до суду касаційної інстанції стосовно оскаржуваного у касаційній скарзі су-

дового рішення (його скасування або зміни), але може просити залишити його без змін.

Окрім вищенаведених повноважень, на етапі підготовки справи до розгляду суддя-доповідач наділений також правом вирішити питання про можливість її попереднього розгляду або письмового провадження за наявними у справі матеріалами (п. 5 ч. 1 ст. 215 КАС). Письмове провадження в суді касаційної інстанції проводиться, якщо від жодної особи, яка бере участь у справі, не надійшло клопотання про касаційний розгляд у судовому засіданні за її участю. За наявності такого клопотання справа спершу призначається до попереднього розгляду, і тільки потім, якщо її не було вирішено, призначається касаційний розгляд колегією суддів.

Необхідно вказати, що попередній розгляд справи відбувається на етапі підготовчого провадження і є його елементом. Внесення у 2006 р. змін до КАС, відповідно до яких встановлювалася можливість вирішення справи при її попередньому розгляді судом касаційної інстанції, було розраховано на скорочення строків здійснення касаційного провадження у значній кількості справ та, як наслідок, зменшення надмірного навантаження на суддів ВАСУ. Так, згідно з ч. 1 ст. 220<sup>1</sup> КАС попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення суддею-доповідачем доповіді про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції. Особливістю попереднього розгляду є також те, що він здійснюється без повідомлення осіб, які беруть участь у справі (ч. 1 ст. 220<sup>1</sup> КАС). Саме з приводу цього нормативного положення досі висловлюється найбільше нарікань, оскільки воно суттєво обмежує дію принципу гласності і відкритості розгляду справ адміністративної юрисдикції.

Попередній розгляд справи в суді касаційної інстанції проводиться колегією суддів у попередньому судовому засіданні, що починається із заслуховування доповіді, підготовленої суддею-доповідачем. Після цього відбувається обговорення матеріалів справи у формі наради суддів, за результатами якої приймається одна з таких ухвал:

1) про відхилення касаційної скарги і залишення оскаржуваного рішення без змін (якщо відсутні підстави для скасування судового рішення);



2) про скасування оскаржуваного рішення (за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове його скасування);

3) про призначення справи до розгляду в судовому засіданні (за відсутності вищенаведених підстав).

Щодо порядку прийняття зазначених рішень слід зауважити, що перші два повинні бути прийняті колегією суддів одностайно, а для постановлення останнього достатньо голосу одного судді, хоча процесуальний закон вимагає при цьому, аби його підписав увесь склад суду.

Після здійснення підготовчих дій та попереднього судового засідання (у разі його проведення та недосягнення єдності думок щодо вимог касаційної скарги всім складом суду) справа призначається до розгляду. Касаційний розгляд є наступним етапом касаційного провадження. КАС передбачає два порядки для такого розгляду: 1) судове засідання та 2) письмове провадження. Розгляд справ судом касаційної інстанції здійснюється колегією суддів у складі не менше трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для здійснення касаційного провадження. Однією з таких особливостей є строк розгляду касаційної скарги, який складає один місяць з дня одержання судом адміністративної справи. Слід вказати, що на відміну від строку розгляду апеляційної скарги, можливості продовження у виняткових випадках строку розгляду скарги касаційної КАС не передбачає.

У разі наявності підстав для розгляду справи у судовому засіданні, після його відкриття і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст оскаржуваних судових рішень, касаційної скарги та заперечень на неї. Потім сторони та інші особи, які беруть участь у справі, дають свої пояснення, дотримуючись правил, встановлених ч. 3 ст. 221 КАС:

- першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу;
- за умови подання касаційних скарг обома сторонами першим дає пояснення позивач;
- за ними пояснення дають особи, що приєдналися до касаційної скарги, а потім — інші особи, які беруть участь у справі;

– суд вправі обмежити тривалість пояснень, встановивши рівний проміжок часу для всіх осіб, які беруть участь у справі, про що оголошується на початку судового засідання.

Підстави розгляду справи касаційним судом у письмовому провадженні визначені у ч. 1 ст. 222 КАС. Так, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі: 1) відсутності клопотань усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх присутності; 2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце такого засідання. При цьому клопотання особи про розгляд справи за її участю може міститися у касаційній скарзі, запереченні на неї, заяві про приєднання до касаційної скарги або заявлятися окремо.

Почавши розгляд справи у письмовому провадженні, касаційний суд, на відміну від суду апеляційної інстанції, не може за власним розсудом прийняти рішення про його продовження у порядку судового засідання. Позбавлення суду касаційної інстанції такого права обумовлено нормативно закріпленими межами перегляду ним матеріалів адміністративної справи, які не передбачають можливості дослідження нових доказів або встановлення нових обставин. Окрім цього, КАС чітко визначає підстави для проведення касаційного розгляду у певному порядку — письмовому провадженні або судовому засіданні.

Приписи ст. 219 КАС дозволяють позивачу відмовитися від адміністративного позову, а сторонам — примиритися у будь-який час до закінчення касаційного розгляду, при цьому суд постановляє ухвалу відповідно до вимог статей 112 і 113 КАС. Якщо справа розглядається касаційним судом у порядку письмового провадження, то зазначені дії можуть бути вчинені виключно на етапі підготовки адміністративної справи до касаційного розгляду.

Відмова позивача від адміністративного позову викладається у формі письмової заяви, а у разі розгляду справи у судовому засіданні таку заяву можна зробити усно. Суд приймає відмову від адміністративного позову, якщо ця дія: а) відповідає законові та б) не порушує прав, свобод чи законних інтересів інших осіб. Дані судової

практики свідчать про те, що ВАСУ задовольняє заяви щодо відмови від позову майже в усіх випадках їх подання. Про прийняття відмови від позову касаційний суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі і визнає законні судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, якщо вони ще не виконані (ч. 2 ст. 228 КАС). Повторне звернення до адміністративного суду з тим самим позовом, як і у разі закриття провадження у справі через примирення сторін, не допускається.

Сторони можуть врегулювати спір на основі взаємних поступок до винесення касаційним судом рішення. Згідно з ч. 1 ст. 113 КАС примирення сторін може стосуватися лише їх прав та обов'язків і предмета адміністративного позову. Якщо сторони подали клопотання про надання їм часу, необхідного для узгодження умов примирення, суд відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 156 КАС зобов'язаний зупинити провадження у справі на достатній для примирення строк. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси. Якщо таких перешкод не встановлено, касаційний суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. При цьому рішення судів першої і апеляційної інстанцій, якщо їх ще не виконано, визнаються такими, що втратили законну силу.

Останнім процесуальним етапом касаційного провадження є ухвалення рішення у справі, його проголошення і доведення до відома адресатів. За наслідками розгляду касаційної скарги касаційний суд приймає ухвалу або постанову. Судові рішення касаційної інстанції ухвалюються і оприлюднюються за правилами, встановленими для суду першої інстанції, а за формою та змістом вони повинні відповідати приписам статей 230–232 КАС.

Розглянувши касаційну скаргу, ВАСУ може її задовольнити або залишити без задоволення. Підставою для залишення касаційної скарги без задоволення, а оскаржуваних судових рішень — без змін, є визнання касаційною інстанцією законності цих рішень і вчинюваних судами попередніх інстанцій процесуальних дій. У такому випадку касаційний суд виносить ухвалу. Задовольняючи вимоги касаційної скарги, ВАСУ може змінити або скасувати оскаржувані рішення з обов'язковим обґрунтуванням їх незаконності. Суд каса-

ційної інстанції має право змінити судові рішення, якщо у справі немає необхідності досліджувати нові докази або встановлювати обставини, а судові рішення, яке змінюється, є помилковим тільки в частині (ст. 225 КАС). За приписами ст. 230 КАС зміна за результатами розгляду касаційної скарги постанови суду першої або апеляційної інстанцій оформлюється ухваленням постанови, а про зміну ухвали цих судів ВАСУ постановляє відповідну ухвалу.

При вирішенні питання про наявність підстав для скасування судових рішень попередніх інстанцій касаційний суд повинен враховувати правило, згідно з яким не може бути скасовано рішення з мотивів порушення судом норм процесуального права, якщо це не призвело і не могло призвести до неправильного вирішення справи. ВАСУ скасовує рішення попередніх інстанцій, якщо дійде висновку про порушення останніми норм матеріального чи процесуального права під час розгляду справи. Можливими варіантами рішення касаційного суду у цьому випадку можуть бути наступні.

1. *Ухвала про скасування рішення суду апеляційної інстанції і залишення у силі рішення суду першої інстанції* — виноситься, якщо останнє прийнято відповідно до закону і скасовано або змінено помилково (ст. 226 КАС).

2. *Ухвала про скасування рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи на новий розгляд чи для продовження розгляду*. ВАСУ скасовує судові рішення з направленням справи на новий розгляд у разі встановлення порушення судами попередніх інстанцій норм процесуального права, які унеможливили встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи (ч. 2 ст. 227 КАС). Такі судові помилки не можуть бути усунені судом касаційної інстанції, оскільки він не вправі досліджувати нові докази, встановлювати та визнавати доведеними нові обставини у справі. Підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи для продовження розгляду є порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели до постановлення незаконної ухвали, що перешкоджає подальшому провадженню у справі (ч. 1 ст. 227 КАС). Справа направляється до суду апеляційної інстанції

для продовження розгляду або на новий розгляд, якщо порушення допущені тільки цим судом. В усіх інших випадках справа має бути направлена до суду першої інстанції. При цьому висновки і мотиви, з яких скасовані рішення, є обов'язковими для судів першої чи апеляційної інстанцій.

3. *Постанова про скасування рішень судів першої та апеляційної інстанцій і ухвалення нового судового рішення, якою касаційний суд задовольняє або не задовольняє позовні вимоги. Таке рішення ухвалюється, якщо обставини справи встановлені повно і правильно, але суди першої та апеляційної інстанцій порушили норми матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення незаконного судового рішення (ст. 229 КАС).*

*Згідно з даними судової статистики, дві третини судових рішень, переглянутих Вищим адміністративним судом України у першому півріччі 2015 р., залишено без змін, а одну третину змінено чи скасовано. Узагальнивши практику розгляду адміністративних справ у касаційному порядку, ВАСУ констатував, що «...в адміністративному судочинстві досі не сформувався такий рівень культури вироблення та застосування правових позицій, при якому адміністративні справи, в яких є єдина правова позиція, обмежувалися б першою, максимум — апеляційною інстанцією»<sup>1</sup>.*

Кодексом адміністративного судочинства України також встановлено підстави для залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі, матеріали якої переглядаються в касаційному порядку. У ч. 1 ст. 228 КАС з цього приводу закріплені положення бланкетного характеру, що відсилають до статей 155 та 157 КАС. Як правило, касаційний суд розглядає питання про наявність підстав, зафіксованих у згаданих нормах, за відповідними

---

<sup>1</sup> Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами в першому півріччі 2015 року [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 18 верес. 2015 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0013760-15>.

клопотаннями осіб, що беруть участь у справі. За наслідками такого розгляду виноситься ухвала. У разі виникнення під час касаційного провадження обставин, що є підставою для закриття провадження у справі, ВАСУ ухвалює відповідне рішення, у якому визнає законні судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили силу (якщо вони ще не виконані).

Рішення суду касаційної інстанції набирає законної сили з моменту проголошення, а якщо його було прийнято за наслідками розгляду в попередньому судовому засіданні або у письмовому провадженні, — через п'ять днів після направлення копії такого рішення особам, які беруть участь у справі.

Після закінчення касаційного провадження адміністративна справа не пізніш як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, якщо інше не впливає із судового рішення суду касаційної інстанції. Якщо рішення прийнято касаційним судом у порядку письмового провадження, то справа повертається до адміністративного суду першої інстанції невідкладно після набрання ним законної сили.

## Тема 15

### **ПЕРЕГЛЯД РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ВЕРХОВНИМ СУДОМ УКРАЇНИ**

Конституція Україна закріплює за Верховним Судом України статус найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» учасники судового процесу у випадках і порядку, встановлених законом, мають право не тільки на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення, а й на перегляд їх справи ВСУ.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях визначив основні вимоги принципу верховенства права у розбудові національних систем правосуддя та здійсненні судочинства, яких мають дотримуватись держави — члени Ради Європи, що підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

У практиці ЄСПЛ звертається увага на те, що право на справедливий суд необхідно тлумачити у світлі означеного принципу, зі змісту якого випливає, що особа повинна мати доступ до ефективних засобів судового захисту задля відстоювання своїх прав<sup>1</sup>.

Винятковість завдання та повноважень ВСУ дозволяє стверджувати, що можливість особи поставити перед найвищою судовою інстанцією питання про перегляд винесеного у її справі судового рішення є важливою гарантією захисту її прав, свобод та інтересів. Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на ВСУ покладається обов'язок щодо забезпечення єдності судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Не менш важливу роль в універсалізації практики застосування законодавчих приписів відіграє закріплення обов'язковості урахування судами загальної юрисдикції висновків щодо застосування норм права, викладених у постановах ВСУ. Доповнення процесуальних кодексів відповідним положенням стало кроком на шляху до реалізації ідеї верховного суду, притаманної для прецедентного тлумачення закону. На необхідності сприйняття Україною цієї ідеї наголошувала Венеціанська комісія у п. 31 Висновку від 18 жовтня 2010 р. щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів», адже тільки у такий спосіб держава може підготувати необхідний ґрунт для однакового застосування закону всіма судами, навіть до того, як розбіжності виникають<sup>2</sup>.

У свою чергу, у Висновку Консультативної ради європейських суддів щодо якості судових рішень підкреслено, що метою прийняття судового рішення є не тільки вирішення певного спору через надання сторонам юридичної визначеності, а часто також і встановлення судової практики, яка може попередити виникнення інших спорів та забезпечити суспільну гармонію. Причому, якщо у країнах загально-

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки» від 12 листоп. 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60750#%22itemid%22:%22001-60750%22>}.

<sup>2</sup> Спільний висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 18 жовт. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/spilni-vys-zu.doc>.

го права орієнтиром для судів буде будь-який доречний прецедент, то у країнах континентального права — судова практика, особливо практика найвищих судів<sup>1</sup>.

Для того, щоб судове тлумачення закону відповідало вимогам Конвенції, необхідно, щоб судові рішення були прогнозованими, тобто такими, що відповідали попередній практиці. ЄСПЛ, ведучи мову про «закон», посилається на концепцію його передбачуваності, яка, зокрема, вимагає, щоб законодавчі приписи були «...доступними для заінтересованих осіб, чіткими і передбачуваними у застосуванні»<sup>2</sup>. Як зазначено у п. 35 рішення у справі «Серков проти України», коло застосування концепції передбачуваності значною мірою залежить від змісту відповідного документа, сфери призначення, кількості та статусу тих, до кого він застосовується. Сам факт, що правова норма передбачає більш як одне тлумачення, не означає, що вона не відповідає вимозі «передбачуваності» у контексті Конвенції<sup>3</sup>.

У рішенні по справі «Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ нагадує про неможливість досягнення абсолютної визначеності при розробці законів, адже, наскільки б досконалими вони не були, все одно не в змозі передбачити усі ситуації, що потенційно можуть виникнути у суспільстві<sup>4</sup>. Інколи намагання законодавця унормувати суспільні відносини, що постійно та динамічно змінюються, мають результатом встановлення нечітких, «розпливчастих» правил поведінки<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів щодо якості судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://court.gov.ua/userfiles/visn\\_11\\_2008.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf).

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Беєлер проти Італії» від 5 січ. 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO2462.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2462.html).

<sup>3</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України» від 7 лип. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/file/25055>.

<sup>4</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» від 25 лют. 1983 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le\\_europeo/silver%20and%20others%20v.%20the%20united%20kingdom.htm](http://iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_europeo/silver%20and%20others%20v.%20the%20united%20kingdom.htm).

<sup>5</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Коккінакіс проти Греції» від 25 трав. 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rrpoi.narod.ru/echr/translation/translation/kokkinakis.htm>.



Сутнісний зміст діяльності судів із відправлення правосуддя по-кладає саме у розсіюванні тих сумнівів щодо тлумачення закону, які залишаються, враховуючи зміни у повсякденній практиці. Визнання за судом повноваження щодо тлумачення нормативних приписів по-кладає на нього обов'язок сприяти юридичній визначеності, тобто передбачуваності результату їх застосування.

У зв'язку із цим не можна недооцінювати завдання вищих судів у забезпеченні уніфікованого та єдиного застосування права» (п. 35 рішення ЄСПЛ «*Серков проти України*»). Неспроможність вищого суду впоратись із цим завданням може призвести до наслідків, несумісних із вимогами Конвенції. Зокрема, у справі «*Коккінакіс проти Греції*» ЄСПЛ встановив наявність відповідної внутрішньодержавної усталеної судової практики, що доповнювала національні законодавчі приписи, звернення до яких було необхідним для вирішення даної справи. Важливим є той факт, що саме ця практика надавала заявникові можливість передбачити юридичні наслідки своїх дій та регулювати поведінку у справі певним чином.

ЄСПЛ вбачає можливість для тлумачення положень законів з боку суду навіть тоді, коли останні чітко сформульовані та доступні для розуміння. У рішенні по справі «*S. W. проти Об'єднаного Королівства*» таку позицію аргументовано тим, що завжди буде існувати необхідність адаптації норми права до обставин, що змінюються. У п. 36 вказаного рішення ЄСПЛ зазначає таке: «Правова традиція Об'єднаного Королівства, як й інших держав-учасниць, свідчить про те, що судова практика як джерело права сприяє прогресивному розвитку кримінального права. Засвоєння правил кримінальної відповідальності передбачає поступове, від справи до справи, їх тлумачення судовою практикою. Для відповідності тлумачення вимогам Конвенції необхідно, аби його результати були адекватними природі правопорушення, а судові рішення, у якому воно наведено, — розумно передбачуваним»<sup>1</sup>. Безумовно, наведена теза, з певними корегуваннями, має універсальний характер, а ідея, що в ній закладена,

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*S. W. проти Об'єднаного Королівства*» від 22 листоп. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://european-court.eu/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/s-w-protiv-soedinnenogo-korolevstva-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.

повинна отримати свою реалізацію при розгляді будь-яких судових справ, незалежно від їх юрисдикційної належності.

Глава 3 розд. IV КАС присвячена питанням перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України. Для здійснення такого перегляду у ВСУ утворено Судову палату в адміністративних справах, до складу якої входять судді відповідної спеціалізації.

Розгляд справи на цій стадії адміністративного судочинства відбувається у декілька процесуальних етапів:

- 1) звернення до ВСУ із заявою про перегляд судових рішень та допуск справи до провадження;
- 2) підготовка справи до розгляду;
- 3) розгляд справи;
- 4) ухвалення постанови та повідомлення про це осіб, які беруть участь у справі.

*Звернення до Верховного Суду України із заявою про перегляд рішень адміністративних судів та допуск справи до провадження.* Згідно із ч. 1 ст. 236 КАС суб'єктами звернення до ВСУ із заявою про перегляд рішень адміністративних судів після перевірки їх законності у касаційному порядку або рішень ВАСУ з питань, передбачених ст. 171<sup>1</sup> КАС, можуть бути сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Зі змісту п. 1 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику застосування статей 235-240 Кодексу адміністративного судочинства України» випливає, що право на подання такої заяви представниками вказаних суб'єктів має бути передбачене у виданій їм довіреності, у тому числі й у разі, коли ці представники не брали участі у справі<sup>1</sup>.

Якщо підставою для звернення до ВСУ є встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення останньою міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, то подати заяву з цього приводу має право тільки особа, на

---

<sup>1</sup> Про судову практику застосування статей 235–240 Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 13 груд. 2010 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-10>.

користь якої постановлено рішення такої установи, або її представник, якому довіреністю або законом надано відповідне право.

Крім того, з метою захисту прав і свобод особи у випадках, коли вона через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможна захистити їх самотійно, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника подати заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, незалежно від участі у судовому провадженні (абз. 2 ч.1 ст. 60 КАС, п. 10 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Прокурор у межах повноважень, визначених законом, також вправі звернутися до ВСУ із заявою про перегляд судового рішення задля представництва інтересів громадянина або держави у суді. Якщо зазначені особи не брали участі у справі, то з метою вирішення питання про наявність підстав для подання заяви про перегляд судових рішень ВСУ вони можуть використовувати передбачені ч. 5 ст. 61 КАС права, а саме — знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді, робити виписки, отримувати копії документів, що знаходяться у справі.

Неоднаковий підхід демонструє законодавець при визначенні обсягу права ініціювати перегляд рішень адміністративних судів для осіб, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки. Так, КАС не передбачив для них можливості звернення до ВСУ із заявою про перегляд судового рішення, однак, норми цього Кодексу, що встановлюють перелік суб'єктів апеляційного та касаційного оскарження судових рішень в адміністративних справах, закріплюють за такими особами відповідні процесуальні права. Зазначимо, що відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 239<sup>2</sup> КАС заява, подана до ВСУ від імені особи, яка не має повноважень на ведення справи, підлягає поверненню заявникові.

Згідно з ч. 1 ст. 237 КАС заява про перегляд ВСУ судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з підстав:

1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;

2) неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права — при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом;

4) порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення ВАСУ незаконного судового рішення з питань, передбачених ст. 171<sup>1</sup> КАС;

5) невідповідність судового рішення суду касаційної інстанції викладеному в постанові ВСУ висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права.

Наведений перелік підстав для подання заяви про перегляд ВСУ судових рішень в адміністративних справах є вичерпним і не може підлягати розширеному тлумаченню.

Заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, може бути подана після їх перегляду в касаційному порядку, тобто лише після прийняття ВАСУ постанови чи постановлення ухвали за наслідками розгляду касаційної скарги. У випадку отримання заяв про перегляд рішень судів, які підлягають касаційному перегляду, але ще не переглянуті в цьому порядку, ВСУ постановляє ухвалу про відмову в допуску до провадження такої справи.

Таким чином, для допуску справи до провадження ВСУ необхідно є сукупність таких умов: а) неоднаковість застосування одних і тих самих норм матеріального права; б) ухвалення різних за змістом судових рішень; в) наявність спірних питань у подібних правовідносинах.

Щодо першої із зазначених складових слід пояснити, що предметом перегляду судових рішень з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, може бути неоднакове застосування судом (судами) ка-

саційної інстанції виключно одних і тих самих норм матеріального права. Отже, у разі встановлення ВСУ за результатами розгляду справи фактів неоднакового застосування різних норм матеріального права, що містяться в одному й тому самому нормативно-правовому акті, або матеріальних положень різних нормативно-правових актів, він має констатувати неможливість усунення розбіжностей у їх застосуванні та відмовити у задоволенні відповідної заяви<sup>1</sup>.

Окрім цього ВСУ повинен упевнитися у тому, що норма права, у однаковості застосування якої виникли сумніви, має матеріальний, а не процесуальний характер. Інколи це завдання виявляється доволі складним, оскільки чинне українське законодавство не визначає такі поняття, як «норма матеріального права», «норма процесуального права» та не розмежовує їх, хоча при цьому дуже активно використовує ці юридичні категорії. У науці також відсутнє єдине розуміння останніх, але майже всі правники сходяться на тому, що у нормах матеріального права закріплюються права та обов'язки суб'єктів права, а у нормах процесуального права визначається порядок їх реалізації, хоча, звісно, таке трактування не розкриває всіх ознак означених понять.

Застосування судом норми матеріального права полягає у зіставленні встановлених обставин у справі з ознаками норми матеріального права, яка регулює поведінку учасників спірних правовідносин, і в установленні відповідних правових наслідків у разі порушення норми кимось із учасників.

Норми процесуального права врегульовують порядок здійснення судочинства та відносини, що складаються в процесі його відправлення між учасниками судового процесу і судом. Ці норми містяться передусім у процесуальних кодексах. Застосування судом норми процесуального права полягає у вчиненні визначених законом процесуальних дій та ухваленні рішень, які супроводжують рух справи

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: постанова Верховного Суду України від 23 трав. 2011 р. № 16571783 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16571783>; постанова Верховного Суду України від 4 лип. 2011 р. № 17914341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17914341>.

та вирішують справу по суті, а також у належному оформленні цих рішень<sup>1</sup>.

Часто між нормами матеріального і процесуального права простежується настільки тісний взаємозв'язок, що неправильне застосування матеріальної норми автоматично призводить до порушення норми процесуальної. Наприклад, норми про юрисдикцію адміністративних судів мають процесуальний характер, але на практиці непоодинокими є випадки, коли суду для вирішення питання про належність (неналежність) справи до його юрисдикції спершу необхідно з'ясувати зміст низки матеріальних норм.

*Зокрема, у п. 6 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» процитовано п. 1 Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р., відповідно до якого Державна фіскальна служба України (далі — ДФС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який 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. Згідно з п. 7 цього Положення ДФС здійснює повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Проаналізувавши дані матеріальні норми, суд дійшов висновку про те, що правовідносини, які виникають під час виконання ДФС та її територіальними органами покладених на них завдань, є публічно-правовими, а справи зі спорів між суб'єктами цих відносин є адміністративними<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Куйбіда, Р. Посібник із написання судових рішень [Текст] / Р. Куйбіда, О. Сироїд. – К. : Дрім Арт, 2013. – С. 36.

<sup>2</sup> Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 20 трав. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

Зауважимо, що порядок відправлення правосуддя в адміністративних справах хоча і достатньо повно, але не вичерпно регламентований КАС. Деякі правила (процесуальні норми) здійснення адміністративного судочинства вміщено й в інших законах. Наприклад, юрисдикція адміністративних судів встановлюється також частинами 4, 5 ст. 82 Закону України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження». Відповідно до вказаних нормативних приписів рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, — до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом. Рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб) можуть бути оскаржені до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

*З цього приводу вбачається за доцільне звернутися до постанови від 17 жовтня 2012 р., якою ВСУ відмовив у задоволенні заяви про перегляд ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28 березня 2012 р. з підстав неоднакового застосування ним одних і тих самих норм матеріального права, у тому числі і ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження», що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах. Своєю відмовою ВСУ мотивував тим, що дана норма за своїм змістом носить процесуальний характер, оскільки передбачає визначені законодавством процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби<sup>1</sup>.*

У п. 4 постанови Пленуму ВАСУ «Про судову практику застосування статей 235–240 Кодексу адміністративного судочинства Укра-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 17 жовт. 2012 р. № 27226083 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27226083>.

їни» роз'яснено, що слід розуміти під неоднаковим застосуванням одних і тих самих норм матеріального права. Це, зокрема: 1) різне тлумачення змісту і сутності правових норм, на підставі якого зроблено висновок про різний зміст суб'єктивних прав і обов'язків учасників відповідних правовідносин, у тому числі про наявність та обсяг прав та/або обов'язків осіб, які беруть участь у справі; 2) різне застосування правил конкуренції правових норм при вирішенні колізій між ними з урахуванням ієрархії цих норм, а також дії норм у часі, просторі та за колом осіб, тобто різне незастосування закону, який підлягав застосуванню; 3) різне визначення предмета регулювання правових норм, зокрема, застосування різних норм для регулювання одних і тих самих відносин або поширення дії норми на певні правовідносини в одних випадках і незастосування цієї самої норми до аналогічних відносин в інших випадках, тобто різне застосування закону, який не підлягав застосуванню; 4) різне застосування правил аналогії права чи закону в подібних правовідносинах.

Стосовно подібності правовідносин, то вона означає тотожність суб'єктного складу учасників відносин, об'єкта та предмета правового регулювання, а також умов застосування правових норм (часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин). Зміст правовідносин з метою з'ясування їх подібності у різних рішеннях суду (судів) касаційної інстанції визначається обставинами кожної конкретної справи, перевірка правильності встановлення яких не належить до компетенції ВСУ. Таким чином, подібність правовідносин напряму залежить від однаковості обставин справи заявника та обставин справ, на рішення у яких він посиляється.

*Про нетотожні спірні правовідносини йдеться у постанові Верховного Суду України від 16 жовтня 2012 р. Дану постанову ухвалено у зв'язку із переглядом рішення у справі за позовом заступника Генерального прокурора України до Державного комітету України у справах національностей та релігій (далі — Комітет) про визнання протиправним та скасування рішення щодо надання статусу біженця громадянину Туркменістану. Обґрунтовуючи свої вимоги, позивач зазначив, що оскаржуване*



*рішення прийняте відповідачем з порушенням вимог чинного законодавства: останній не вжив заходів щодо перевірки свідчень заявника про його переслідування з боку влади за політичними мотивами та не з'ясував той факт, що останній притягується правоохоронними органами Туркменістану до кримінальної відповідальності за скоєння тяжких злочинів, що є умовою, за якої статус біженця не надається.*

*Суд першої інстанції позов задовольнив. Апеляційний суд своєю постановою, залишеною без змін ухвалою ВАСУ, скасував постанову суду першої інстанції та ухвалив нове рішення, яким у позові відмовив. У свою чергу, позивач звернувся до ВСУ із заявою про перегляд ухвали суду касаційної інстанції з мотивів неоднакового застосування одних і тих самих норм Закону України «Про біженців», що потягло ухвалення різних за змістом рішень у подібних правовідносинах. У заяві вимагалось скасувати ухвалу ВАСУ та залишити в силі постанову суду першої інстанції.*

*ВСУ відмовив у задоволенні вимог заявника через те, що обставини даної справи не є подібними до обставин у справах, рішеннями яких заявник ілюструє неоднакове застосування норм права у подібних правовідносинах. Так, у справі, рішення в якій додано до заяви, касаційний суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій про задоволення позовних вимог щодо скасування аналогічного рішення Комітету з огляду на те, що причини, зазначені особою для надання цього статусу за ознакою політичного переслідування, не були достатніми. При цьому суди виходили із фактичних обставин, які свідчили про те, що Комітет при прийнятті рішення не проаналізував, чи є притягнення до кримінальної відповідальності особи умовою для відмови їй в наданні статусу біженця, враховуючи, що особа посилалась на зазначений факт як на доказ необхідності надання їй останнього. Комітет також не звернув уваги на те, що до прибуття в Україну особа перебувала у третій безпечних країнах (Німеччині та Польщі)<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 16 жовт. 2012 р. №27362836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27362836>.

Предметом перегляду ВСУ судових рішень з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, можуть бути виключно рішення ВАСУ, прийняті ним як судом касаційної інстанції. При цьому у такому рішенні має бути: розв'язано спір по суті; перевірено правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального права; вміщено власне тлумачення конфліктної норми права, тобто сукупність суджень відповідного складу суду щодо її змісту.

Необхідно мати на увазі, що ухвала ВАСУ про скасування постановлених у справі судами попередніх інстанцій рішень та направлення справи на новий розгляд не розв'язує спір по суті, — відповідно такі ухвали не можуть переглядатися ВСУ з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, оскільки в них не відбулося застосування норм матеріального права. Слід ураховувати і те, що неправильне встановлення обставин справи належить до порушення процесуального права та не свідчить, що матеріальні норми були по-різному застосовані в подібних правовідносинах, а тому ухвали ВАСУ про скасування рішень судів попередніх інстанцій із цих підстав також не можуть переглядатися ВСУ.

Ухвалення різних за змістом судових рішень матиме місце, коли суд (суди) касаційної інстанції у розгляді 2-х чи більше справ за тождешних предмета спору, підстав позову та за аналогічних обставин і однакового матеріально-правового регулювання спірних правовідносин дійшов (дійшли) протилежних висновків щодо заявлених позовних вимог.

Відсутність же рішення касаційного суду із правозастосовним висновком, який за змістом і значенням відрізняється від правового висновку рішення, що оскаржується, унеможливорює порівняння таких рішень, визначення правосудності (неправосудності) оскаржуваного рішення та формулювання висновку про правильне застосування норми матеріального закону щодо спірних правовідносин.

У пункті 5 постанови Пленуму ВАСУ «Про судову практику застосування статей 235–240 Кодексу адміністративного судочинства України» відзначено, що рішеннями, на які робиться посилання для підтвердження підстав, встановлених п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, можуть бути рішення таких касаційних судів (інстанцій): Вищого адміністра-

тивного суду України, Вищого господарського суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, колегії суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України як касаційної (третьої) інстанції, Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України як касаційної (третьої) інстанції, а також рішення апеляційних судів загальної юрисдикції як судів касаційної інстанції в цивільних справах, яким право на перегляд у касаційному порядку цивільних справ було надано Законом України від 22 лютого 2007 р. «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» щодо забезпечення касаційного розгляду цивільних справ».

Рішення, на які робиться посилання для підтвердження підстав, установлених п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, не повинні бути скасовані ВСУ, а якщо вказані рішення вже були підставою для перегляду та розглядалися ВСУ, то необхідно, щоб відносно них був висновок про їх правильність.

Ще однією підставою, з якої ВСУ переглядає судові рішення в адміністративних справах, є неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права — при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів (п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС).

*Для прикладу згадаємо постанову ВСУ у справі за позовом ТОВ до об'єднаної державної податкової інспекції (ОДПІ) про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень.*

*Суд першої інстанції ухвалою від 5 серпня 2015 р., залишеною без змін апеляційним судом, на підставі п. 4 ч. 1 ст. 157 КАС провадження у справі закрити. Приймаючи таке рішення, суди виходили з того, що спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав вже було розв'язано постановою Черкаського окружного адміністративного суду від 2 квітня 2015 р., яка, до речі, була залишена без змін ухвалою суду апеляційної інстанції.*

*ВАСУ ухвалою від 7 жовтня 2015 р. відмовив у відкритті касаційного провадження з огляду на те, що касаційна скарга є необґрунтованою, а викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи. Не погоджуючись з цим рішенням, позивач звернувся із заявою про його перегляд Верховним Судом України з підстави, встановленої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС, посилаючись на неоднакове застосування норм процесуального права, а саме: ч. 2 ст. 11, п. 4 ч. 1 ст. 106, п. 4 ч. 1 ст. 157 КАС. У заяві вимагалось скасувати рішення судів усіх 3-х інстанцій, а справу передати на розгляд до суду першої інстанції.*

*Розглянувши заяву, ВСУ задовольнив її вимоги, мотивувавши своє рішення наступним.*

*Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 157 КАС суд закриває провадження у справі, якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ зазначає, що ухвала про закриття провадження у справі має відповідати вимогам ст. 165 КАС як норми процесуального права, яка визначає обов'язок судді (суду) мотивувати свій висновок. Зі змісту рішень у справі, яка розглядається, вбачається, що суди лише констатували висновок, що є такі, що набрали законної сили, рішення судів з того самого спору і між тими самими сторонами, проте немає відповідного мотивування прийнятих рішень, не досліджено підстав і обставин, якими позивач обґрунтовує позовні вимоги.*

*Аналіз наведених норм процесуального права, юридична оцінка обставин справи дали ВСУ підстави вважати, що суди неправильно застосували процесуальний закон, а тому ухвалені у цій справі рішення підлягають скасуванню з передачею справи на новий розгляд до суду першої інстанції<sup>1</sup>.*

Заява про перегляд судового рішення в адміністративній справі з мотивів встановлення міжнародною судовою установою порушен-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 30 берез. 2016 р. № 57312218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57312218>.

ня Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні національним судом справи заявника може бути подана на будь-яке остаточне рішення в цій справі. Відповідна вимога міститься у ст. 35 Конвенції, якою встановлено умови прийнятності заяв, що подаються до ЄСПЛ. Так, ЄСПЛ може брати справу до розгляду лише після того, як вичерпано всі національні засоби юридичного захисту згідно із загальновизнаними принципами міжнародного права. Виходячи з цього положення, можна дійти висновку, що, як правило, особа може звернутися до ЄСПЛ тільки після перегляду її справи у касаційному порядку.

Разом з тим, якщо процесуальний закон не передбачив щодо певної категорії справ можливості їх інстанційного перегляду, особа вправі подати заяву до ЄСПЛ після ухвалення національним судом рішення, яке не підлягає подальшому оскарженню. До таких рішень належать, приміром, рішення, винесені ВАСУ як судом першої та останньої інстанції (ч. 11 ст. 176, ч. 3 ст. 177, ч. 1 ст. 180 КАС), а також ті, які постановлені апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції і переглянуті ВАСУ як судом апеляційної інстанції (ч. 6 ст. 177, частини 2, 6 ст. 183<sup>1</sup> КАС). Усі ці рішення можуть бути предметом перегляду ВСУ з підстави, встановленої п. 3 ч. 1 ст. 237 КАС.

Перегляд ВСУ рішення в адміністративній справі з означеної підстави є одним із заходів, за допомогою яких виконуються рішення ЄСПЛ. Обов'язок всіх «...Високих Договірних Сторін... виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами» закріплено у ст. 46 Конвенції. У нашій державі відповідну процедуру конкретизовано у положеннях Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Згідно зі ст. 1 цього Закону рішення ЄСПЛ виконуються шляхом: а) виплати стягувачеві відшкодування, б) життя додаткових заходів індивідуального характеру, а також в) життя заходів загального характеру.

Слід пояснити, що під стягувачем цей Закон розуміє: а) особу, за заявою якої ЄСПЛ постановлено рішення; б) її представника, правонаступника; в) особу (групу осіб), на користь якої рішенням ЄСПЛ визначено обов'язок України в міждержавній справі.

Додатковими заходами індивідуального характеру Закон називає відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який стягувач мав до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*), що може бути досягнуто у тому числі і шляхом повторного розгляду справи національним судом, включаючи відновлення провадження у справі.

*У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішення Європейським судом з прав людини» повторний розгляд справи (включаючи відновлення провадження) визнано адекватним способом поновлення прав і запропоновано застосувати коли: а) потерпіла сторона і далі зазнає негативних наслідків від рішення, ухваленого на національному рівні, — наслідків, щодо яких справедлива сатисфакція не була адекватним засобом захисту і які не можна виправити інакше ніж через повторний розгляд або поновлення провадження; б) рішення суду спонукає до висновку, що оскаржене рішення національного суду суперечить Конвенції або в основі визнаного порушення лежали суттєві процедурні помилки чи положення, які ставлять під серйозний сумнів результат оскарженого провадження на національному рівні<sup>1</sup>.*

Як зазначалося, ще однією підставою, з якої до ВСУ може бути подано заяву про перегляд судових рішень, є порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення ВАСУ незаконного рішення з питань, передбачених ст. 171<sup>1</sup> КАС. Правила означеної статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;

---

<sup>1</sup> Рекомендація № R (2000) 2 щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини [Електронний ресурс]: прийнята Комітетом міністрів РЄ 19 січ. 2000 р. на 694 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20\(2000\)%202.doc](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(2000)%202.doc).

2) актів Вищої ради юстиції; 3) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції; 4) рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

У п. 5 постанови Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» наголошено на тому, що в порядку адміністративного судочинства не можуть бути оскаржені і переглянуті правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо їх конституційності, оскільки вирішення цих питань віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України. Проте у справах щодо оскарження підзаконних правових актів інших суб'єктів владних повноважень адміністративний суд може перевіряти їх відповідність Конституції України, міжнародним договорам, ратифікованим в Україні, законам України та іншим правовим актам вищої юридичної сили.

*Для прикладу пропонуємо звернутися до постанови ВСУ від 1 липня 2014 р., зі змісту якої вбачається, що особа звернулася до ВАСУ як до суду першої інстанції із позовом до Верховної Ради України про визнання незаконною та скасування постанови «Про внесення змін до постанови Верховної Ради України “Про обрання суддів”». У заяві позивач зазначив, що постановою, до якої вносилися зміни, його було обрано на посаду судді ВАСУ. Після прийняття відповідачем спірної постанови, з неї було виключено слова «Вищого адміністративного суду України», що фактично призвело до його звільнення з посади судді цього суду.*

*ВАСУ позов задовольнив, мотивуючи своє рішення тим, що Верховна Рада України прийняла спірну постанову без урахування конституційних положень та норм низки законів України, чим суттєво порушила порядок звільнення судді з посади.*

*Не погоджуючись з постановою ВАСУ, відповідач звернувся до ВСУ із заявою про її перегляд. Верховна Рада України просила скасувати рішення ВАСУ, прийняти нове судове рішення — про відмову у задоволенні позову — та закрити провадження в частині позовних вимог щодо неконституційності спірної поста-*

нови у зв'язку з тим, що їх не належить розглядати у порядку адміністративного судочинства.

*Верховний Суд України у задоволенні заяви відмовив, відзначивши, що за позицією Конституційного Суду України у справі щодо конституційності Указу Президента України «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» постанови Верховної Ради України є підзаконними актами, а тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам. До того позивач звернувся до адміністративного суду з позовом про перевірку спірної постанови на її відповідність законам, а отже, даний спір підлягає вирішенню за правилами КАС<sup>1</sup>.*

Ставити перед ВСУ питання про перегляд рішень адміністративних судів можна також з мотивів невідповідності рішення суду касаційної інстанції викладеному у постанові ВСУ висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права. Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 244<sup>2</sup> КАС висновок ВСУ щодо застосування норм права має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Разом з тим суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках ВСУ, з одночасним наведенням відповідних мотивів. Тобто якщо суд усвідомлено змінює правову позицію, він має про це зазначити і навести аргументи щодо такої зміни.

Таким чином, рішення вищої судової інстанції, у яких розв'язуються проблемні правові питання, можуть стати цінними дороговказами для інших судів при здійсненні ними правосуддя. З другого боку, ВСУ, формуючи єдині підходи до розуміння та застосування законодавчих приписів, забезпечує єдність системи судів загальної юрисдикції та реалізацію принципу юридичної визначеності як однієї з умов верховенства права у державі.

Важливо відзначити, що висновок ВСУ щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 1 лип. 2014 р. № 39891890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39891890>.



розгляду справи з підстав, передбачених пп. 1, 2 ч. 1 ст. 237 КАС, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права (абз. 1 ч. 1 ст. 2442 КАС).

*Строки подання заяви.* Залежно від підстави перегляду судових рішень процесуальним законом передбачено різні строки подання заяви до ВСУ. Згідно з ч. 1 ст. 238 КАС заява про перегляд судових рішень з підстав, встановлених пп. 1, 2 ч. 1 ст. 237 КАС, подається протягом 3-х місяців із дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд ВСУ, або з дня ухвалення судового рішення, на яке здійснюється посилання на підтвердження підстав перегляду, якщо воно ухвалено пізніше, але з тією умовою, щоби цей строк не перевищував одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява.

У постанові Пленуму ВАСУ «Про судову практику застосування статей 235–240 Кодексу адміністративного судочинства України» роз'яснено, що у тому випадку, коли протягом року з моменту ухвалення касаційним судом спірного рішення не прийнято рішення, яким би можна було підтвердити зазначені вище підстави, воно не може підлягати перегляду ВСУ. Разом з тим законом не встановлено будь-яких часових меж щодо ухвалення судового рішення, на яке зроблено посилання для підтвердження підстав, установлених пп. 1, 2 ч. 1 ст. 237 КАС, якщо воно було прийняте до постановлення рішення, про перегляд якого подається заява.

Із визначеної п. 3 ст. 237 КАС підстави заява про перегляд судових рішень подається не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, стало або мало стати відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного. Адміністративним судам при цьому слід враховувати, що цей строк починається з дня, наступного за тим, коли особі стало достовірно відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного.

За позицією Пленуму ВАСУ, у заяві про перегляд судового рішення із підстави встановлення міжнародною установою порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні національним судом справи заявник обов'язково повинен вказати, з наданням від-

повідних доказів, коли саме йому про це стало достовірно відомо; у протилежному випадку суддя-доповідач має констатувати, що заяву подано без додержання вимог статей 239 та 239<sup>1</sup> КАС. Водночас приписи згаданих статей КАС не вимагають від суб'єкта звернення до ВСУ надання таких відомостей, а також доказів, які б їх підтверджували.

Зауважимо, що згідно зі ст. 5 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» орган, відповідальний за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та координацію виконання його рішень, має протягом 10-ти днів від дня одержання повідомлення про набуття рішенням статусу остаточного надіслати його стислий виклад стягувачеві, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, всім державним органам, посадовим особам та іншим суб'єктам, безпосередньо причетним до справи, за якою постановлено рішення.

На сьогоднішній день функції органу, відповідального за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та виконання його рішень відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»» покладено на Міністерство юстиції України. Звітування про хід виконання рішень ЄСПЛ, в яких Україна є стороною, здійснюється Мін'юстом через Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Строк звернення із заявою про перегляд судових рішень у порядку, визначеному гл. 3 розд. IV КАС, з підстав порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення ВАСУ незаконного судового рішення з питань, передбачених ст. 171<sup>1</sup> КАС, обмежено десятьма днями з дня ухвалення такого рішення.

Якщо особа має намір оскаржити рішення ВАСУ з підстави його невідповідності викладеному у постанові ВСУ висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права, то вона може реалізувати відповідне процесуальне право протягом 3-х місяців з дня ухвалення судового рішення, щодо якого подаєть-

ся заява про перегляд, або з дня прийняття постанови ВСУ, на яку здійснюється посилання на підтвердження вказаної підстави, але не пізніше одного року з дня ухвалення судового рішення, що оскаржується.

Згідно з ч. 5 ст. 238 КАС у разі пропущення заявником строку звернення до ВСУ суд за його клопотанням може поновити цей строк у межах одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява. Питання про поновлення строку вирішується колегією суддів під час вирішення питання про допуск справи до провадження. За результатами вивчення значної кількості ухвал ВСУ, якими було задоволено клопотання заявників щодо поновлення означеного строку, можна відзначити той факт, що у них не наведено причини, визнані судом як поважні. Такі судові рішення, прийняті найвищою судовою установою у державі, навряд можна назвати обгрунтованими<sup>1</sup>.

*Порядок подання заяви про перегляд судових рішень.* Заява про перегляд судових рішень подається безпосередньо до ВСУ. При цьому відповідно до ст. 239<sup>1</sup> КАС заявником має бути обов'язково додано копії оскаржуваного судового рішення, а також судових рішень, на які він здійснює посилання як на підставу звернення до ВСУ. Окрім цього, вимагається підтвердження сплати судового збору. Важливо зазначити, що за подання заяви про перегляд ВСУ судового рішення у разі встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні національним судом справи заявника судовий збір не сплачується.

Однією із новел Закону України «Про судовий збір» є збільшення ставок судового збору за подання процесуальних документів про

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: ухвала Верховного Суду України від 22 верес. 2014 р. №40731190 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4071190>; ухвала Верховного Суду України від 8 квіт. 2015 р. №43533804 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43533804>; ухвала Верховного Суду України від 23 листоп. 2015 р. №53738180 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53738180>; ухвала Верховного Суду України від 21 груд. 2015 р. №54513167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54513167>.

перегляд судових рішень в апеляційному і касаційному порядку та Верховним Судом України. Так, на сьогодні за подання заяви про перегляд рішення ВСУ доведеться сплатити 130% ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви. Відповідно до ст. 8 зазначеного Закону, враховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі. Суд також вправі з тих же мотивів зменшити розмір судового збору або взагалі звільнити від його сплати. Аналогічні положення містяться у ч. 1 ст. 88 КАС.

*Як зазначено у довідці ВАСУ від 23 січня 2015 р. про результати вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами Закону України «Про судовий збір», обмежене фінансування бюджетної установи не є підставою для її звільнення від сплати судового збору; не є вказаний аргумент і підставою для відстрочення його сплати. Таку ж позицію продемонстрував ВАСУ, приміром, в ухвалі від 25 вересня 2015 р.<sup>1</sup>*

*Перевірка відповідності заяви вимогам КАС.* Заява про перегляд судового рішення реєструється в день її надходження до ВСУ в порядку, встановленому ч. 3 ст. 15<sup>1</sup> КАС, та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу з урахуванням заборони брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в їх ухваленні. Суддя-доповідач протягом 3-х днів здійснює перевірку відповідності заяви вимогам статей 239 та 239<sup>1</sup> КАС, і у разі виявлення недодержання останніх письмово (через надіслання ухвали) повідомляє суб'єкта звернення про виявлені недоліки та строк, протягом якого їх необхідно усунути.

Встановлений в ухвалі строк повинен бути розумно необхідним, тобто достатнім для усунення всіх недоліків заяви з урахуванням тривалості поштового обігу. Якщо недоліки усунуто у визначений

---

<sup>1</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 верес. 2015 р. №51554263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51554163>.

судом строк, то заява вважається поданою у день первинного звернення до ВСУ, інакше вона повертається заявникові.

Окрім зазначеної, підставами повернення заяви є її подання від імені особи, яка не має повноважень на ведення справи, або підписання не уповноваженою на те особою, а також наявність ухвали ВСУ про відмову у допуску справи до провадження за наслідками розгляду заяви, поданої з аналогічних підстав. Повернення заяви не перешкоджає повторному зверненню у разі її належного оформлення або з інших підстав, ніж ті, які були предметом розгляду.

За відсутності підстав для повернення заяви, в якій міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, суддя-доповідач невідкладно постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом від органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи.

*Допуск справи до провадження.* Розгляд питання про допуск справи до провадження здійснюється суддею-доповідачем одноособово та без виклику осіб, які беруть у ній участь. Якщо в останнього не виникає сумнівів щодо обґрунтованості заяви, він постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі. Але в тих випадках, коли суддя-доповідач доходить висновку про необґрунтованість поданої заяви, вирішення питання про допуск справи до провадження здійснюється колегією з 3-х суддів у складі судді-доповідача та двох суддів, визначених автоматизованою системою документообігу суду додатково. Провадження відкривається, якщо хоча б один суддя із складу колегії дійшов висновку про необхідність його відкриття.

Слід зазначити, що допуску до провадження у ВСУ підлягають лише справи, рішення в яких ухвалені за правилами КАС. У разі подання заяв з мотивів встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні національним судом справи заявника ВСУ може допускати до перегляду також лише справи, рішення у яких ухвалені за правилами адміністративного судочинства.

Ухвала про відкриття провадження або ухвала про відмову у допуску справи до провадження виноситься протягом 15 днів з дня

надходження заяви або з дня усунення заявником недоліків, а в разі витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, — з дня надходження такої копії. Копія постановленої на цьому етапі провадження ухвали надсилається разом із копією заяви особам, які беруть участь у справі.

Наступним процесуальним етапом у провадженні з перегляду рішень адміністративних судів ВСУ є *підготовка справи до розгляду*, що здійснюється суддею-доповідачем протягом п'ятнадцяти днів з дня відкриття провадження. Під час такої підготовки виконуються такі процесуальні дії: а) надсилається ухвала про відкриття провадження та витребування матеріалів справи до відповідного суду; б) вирішується питання про зупинення виконання відповідних судових рішень; в) від фахівців Науково-консультативної ради при Верховному Суді України затребується науковий висновок щодо норми права, яка неоднаково застосована судом (судами) касаційної інстанції, крім випадків, коли висновок щодо застосування цієї норми права у цих правовідносинах був раніше отриманий ВСУ; г) у разі необхідності визначаються органи державної влади, представники яких можуть дати пояснення в суді щодо застосування норми права тощо.

Після надходження витребуваних матеріалів справи та завершення інших підготовчих дій суддя-доповідач виносить ухвалу про призначення справи до розгляду ВСУ.

*Розгляд справи.* Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» внесено зміни до положень КАС, якими визначається порядок розгляду справ ВСУ. Так, у новій редакції ч. 1 ст. 241 КАС зазначено, що справи розглядаються ВСУ за правилами, встановленими главами 2 і 3 розд. IV цього КАС<sup>1</sup>. Нагадаємо, що гл. 2 розд. IV КАС присвячено питанням здійснення касаційного провадження в адміністративній справі. Логічним видається такий алгоритм дій: ВСУ повинен керуватися правилами розгляду справи, встановленими для її касаційного перегляду, лише за відсутності відповідної правової регламентації у гл. 3 розд. IV КАС.

---

<sup>1</sup> Про забезпечення права на справедливий суд [Текст] : Закон України від 17 лют. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 18, 19–20. – Ст. 132.

Слід зауважити, що у ст. 241 КАС не визначається послідовність процесуальних дій, що мають бути здійснені під час розгляду справи, а тільки встановлено: вимоги щодо складу суду; правила, при виконанні яких засідання останнього вважаються правомочними; строк розгляду справи. Так, перегляд судових рішень в адміністративних справах ВСУ здійснюється різними складами суду залежно від підстави, з якої перевіряється те чи інше рішення. Так, у ч. 2 ст. 241 КАС зазначається, що при перегляді судового рішення з підстав, передбачених пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 237 КАС, справа розглядається Судовою палатою в адміністративних справах ВСУ, засідання якої є правомочними за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від її складу. При цьому, якщо судове рішення в адміністративній справі оскаржується з підстав неоднакового застосування однієї і тієї самої норми права судами касаційної інстанції різної юрисдикції, справу має бути розглянуто на спільному засіданні відповідних судових палат ВСУ, яке є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з судових палат.

У разі якщо під час розгляду справи ВСУ встановить, що існує необхідність відійти від висновку про застосування норми права, викладеного у постанові цього суду, яка була прийнята іншим його складом (іншою палатою чи палатами, які брали участь у спільному засіданні), справа передається на розгляд спільного засідання судових палат ВСУ, яке проводиться за участю палати (палат), яка розглядала справу до моменту її передання, та палати (палат), яка приймала відповідну постанову. Засідання цього складу суду буде вважатися правомочним тоді, коли у ньому візьмуть участь не менше двох третин суддів від загального складу кожної з відповідних судових палат ВСУ.

Перегляд судового рішення з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення нею міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом, відбувається на спільному засіданні всіх судових палат ВСУ за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з судових палат.

Строк розгляду справи ВСУ не може перевищувати одного місяця з дня призначення справи до розгляду. Що стосується інших правил, які визначають послідовність процесуальних дій на цьому етапі провадження, то, виходячи з приписів ч. 1 ст. 241 КАС, їх відтепер об'єднано у статтях 221 та 222 КАС.

За наслідками розгляду справи більшістю голосів від складу суду приймається одна з таких постанов: а) про повне або часткове задоволення заяви; б) про відмову у задоволенні заяви. Судді, які не погоджуються з постановою, можуть висловити окрему думку, що додається до постанови. Постанова Верховного Суду України є остаточною і оскарженню не підлягає, крім випадку, встановленого п. 1 ч. 1 ст. 237 цього КАС.

ВСУ задовольняє заяву за наявності однієї з підстав, передбачених ч. 1 ст. 237 КАС. Причому за наявності підстав, передбачених пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 237 КАС, суд має право:

1) у разі порушення судом (судами) норми процесуального права, що перешкоджає подальшому провадженню у справі або полягає у порушенні правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів: а) скасувати судові рішення повністю або частково і передати справу на розгляд до відповідного суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції; б) скасувати судові рішення повністю або частково і закрити провадження у справі повністю або в певній частині;

2) у разі неправильного застосування судом (судами) норми матеріального права, що призвело до неправильного вирішення спору: а) скасувати судові рішення (судові рішення) та ухвалити нове судові рішення чи змінити судові рішення; б) скасувати судові рішення (судові рішення) та залишити в силі судові рішення (судові рішення), що було помилково скасовано судом апеляційної та/або касаційної інстанції.

У разі встановлення ВСУ підстави, передбаченої п. 3 ч. 1 ст. 237 КАС, він може:

1) скасувати судові рішення (судові рішення) повністю або частково і прийняти нове судові рішення чи змінити судові рішення;



2) скасувати судові рішення (судові рішення) повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду, який ухвалив оскаржуване судове рішення;

3) скасувати судові рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

Верховний Суд України відмовляє у задоволенні заяви, якщо обставини, які стали підставою для перегляду справи, не підтвердилися або норма права у рішенні, про перегляд якого подана заява, застосована правильно. Відмова у задоволенні заяви обов'язково має бути належним чином вмотивованою.

Постанова Верховного Суду України повинна бути виготовлена та направлена особам, які беруть участь у справі, не пізніше п'яти днів з дня закінчення розгляду справи. Окрім цього, ч. 3 ст. 244<sup>2</sup> КАС вимагає опублікування постанов ВСУ на його офіційному веб-сайті не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня їх прийняття.

## Тема 16

### ПРОВАДЖЕННЯ ЗА НОВОВИЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ

Елементом принципу верховенства права — основоположного для адміністративного судочинства — є правова визначеність. Серед іншого, правова визначеність передбачає остаточність рішення<sup>1</sup>. Це означає, що жодна зі сторін не повинна вимагати перегляду остаточного й обов'язкового судового рішення лише з метою повторного слухання та прийняття нового рішення у справі. Як зазначено в рішенні ЄСПЛ у справі *«Рябих проти Росії»*, відхилення від цього принципу можна виправдати лише наявністю обставин суттєвого і непереборного характеру. І тому перегляд судових рішень можли-

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Брумареску проти Румунії» від 28 жовт. 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurcourts.in.ua/Article.asp?Aidx=103>.

вий за нововиявленими обставинами, але в межах, які не порушують принцип правової визначеності<sup>1</sup>.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами — це одна з найважливіших гарантій здійснення справедливого правосуддя. Такий перегляд відбувається з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також постановлення законних та обґрунтованих рішень. Завданням перегляду є перевірка правильності судових рішень.

Об'єктами перегляду за нововиявленими обставинами є постанови або ухвали суду будь-якої інстанції, що набрали законної сили (ч. 1 ст. 245 КАС). Підставою — наявність істотної обставини, яку суд не мав можливості врахувати на час ухвалення рішення; учасники судового розгляду не знали про цю обставину та, відповідно, не могли повідомити про неї. Саме це відрізняє провадження за нововиявленими обставинами від проваджень апеляційного та касаційного, коли усувають їх (рішень) недоліки, обумовлені неправильним застосуванням норм матеріального права та/або порушенням норм права процесуального. Тобто перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами спрямовано не на усунення помилок, а на новий розгляд справи з урахуванням обставини, про існування якої стало відомо вже після ухвалення первісного судового рішення.

Нововиявленими обставинами можна визнати факти: а) від яких залежать виникнення, зміна чи припинення прав і обов'язків осіб, що беруть участь у справі; б) які спростовують ті факти, що було покладено в основу судового рішення; в) які існували на момент первинного провадження, але не були і не могли бути відомі сторонам, третім особам, їхнім представникам, іншим учасникам процесу, суду, за умови виконання ними всіх вимог закону, спрямованих на об'єктивний, повний і всебічний розгляд справи; г) що належним чином підтверджені письмовими доказами, показаннями свідків, нотаріальною формою певних документів тощо.

---

<sup>1</sup> Решение Европейского суда по правам человека по делу «Рябых против России» от 24 июля 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europeancourt.ru/uploads/ECHR\\_Ryabikh\\_v\\_Russia\\_24\\_07\\_2003.doc](http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Ryabikh_v_Russia_24_07_2003.doc).

Не вважаються нововиявленими обставини: а) що виникли чи змінилися після ухвалення рішення; б) на які посилався учасник судового процесу у своїх поясненнях, скаргах, або які могли бути встановлені в разі виконання судом вимог процесуального закону; в) що встановлюються на підставі доказів, які не були своєчасно подані сторонами чи іншими особами, які беруть участь у справі. Зміна правової позиції суду в інших подібних справах також не може вважатися нововиявленою обставиною.

*Для прикладу: приватне акціонерне товариство (ПАТ) звернулося до Окружного адміністративного суду м. Києва із заявою про перегляд за нововиявленими обставинами постанови від 16 серпня 2012 р. у справі за позовом ПАТ до Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (Комісія) про скасування постанови про накладення штрафу.*

*Під час розгляду даної заяви суд встановив наступне. Комісією проведено перевірку ПАТ щодо дотримання вимог Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів». За її результатами складено акт про правопорушення у сфері фінансових послуг. Комісією видано припис, яким ПАТ зобов'язано надати документи про усунення виявлених порушень. У подальшому Комісією здійснено перевірку виконання ПАТ вимог припису, про що складено акт. На підставі зазначеного акта, внаслідок невиконання вимог припису винесено постанову про накладення на ПАТ штрафу у розмірі 8 500 грн за порушення законодавства про фінансові послуги.*

*Судом також встановлено, що постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 серпня 2012 р. у справі за позовом ПАТ до Комісії про скасування постанови про накладення штрафу у задоволенні позову відмовлено у повному обсязі. В подальшому постановою Окружного адміністративного суду м. Києві від 31 серпня 2012 р. у справі за позовом ПАТ до Комісії про скасування припису позовні вимоги задоволено. Отже, останнім рішенням скасовано припис, на підставі якого була винесена постанова про накладення штрафу. Саме ухвалення*

*такого рішення позивач вважав нововиявленою обставиною, наявність якої дозволяє переглянути справу про скасування постанови про накладення штрафу.*

*Суд дійшов висновку про відсутність підстав для задоволення заяви ПАТ про перегляд за нововиявленими обставинами постанови Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 серпня 2012 р.*

*На підтвердження такої позиції суд зазначив таке.*

*1. Нововиявленими слід вважати істотні обставини (як фактичного, так і правового характеру), які: а) об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи; б) не були відомі і не могли бути відомі на той час суду та хоча б одній особі, яка брала участь у справі.*

*2. «Істотність» обставини означає те, що якби суд її міг урахувати при вирішенні справи, то це тією чи іншою мірою вплинуло б на результат її вирішення; ознаку «не були і не могли бути відомі особі» потрібно розглядати як сукупність двох необхідних умов. Тобто для визнання обставини нововиявленою недостатньо, щоб особа просто не знала про наявність певної істотної обставини, а потрібно, щоб вона і не могла знати про неї. Якщо вона все-таки могла знати про певну обставину за добросовісного ставлення до справи, тоді підстава для перегляду справи відсутня.*

*3. На час розгляду справи про скасування постанови про накладення штрафу позивачу було відомо про розгляд справи про скасування припису, на підставі якого, винесена постанова. Однак позивач не повідомив суд про наявність вказаного спору, не заявив клопотання про зупинення провадження у справі про скасування постанови, що мав би зробити за умов належної реалізації своїх процесуальних прав та обов'язків<sup>1</sup>.*

*Звернення до суду із заявою про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Про перегляд судового рішення суду будь-якої*

---

<sup>1</sup> Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 22 жовт. 2012 р. №26943431 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26943431>.

інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами подається заява. Правом на звернення з такою заявою наділені 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.

Заява про перегляд рішення за нововиявленими обставинами подається в письмовій формі. В ній зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається заява про перегляд; 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає заяву, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) судові рішення, про перегляд якого йдеться у заяві; 4) обставини, що могли вплинути на судові рішення, але не були відомі та не могли бути відомими суду та особі, яка звертається із заявою, під час вирішення справи; 5) обґрунтування з посиланням на докази, що підтверджують наявність нововиявлених обставин, та зміст вимог особи, яка подає заяву, до суду; 6) перелік документів та інших матеріалів, які додаються.

Заява підписується особою, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження.

Заяву про перегляд рішення за нововиявленими обставинами може бути подано протягом одного місяця після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини, але не пізніше ніж через три роки з дня набрання рішенням законної сили. У разі, якщо така заява подана до суду після спливу трирічного строку, суд відмовляє у відкритті провадження за нововиявленими обставинами, незалежно від поважності причини його пропуску.

*Підсудність справ.* КАС встановлено, що заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами має бути подана до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цих обставин. У разі встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення, заява подається до адміністративного суду тієї інстанції, суддею якого він був.

Загальний порядок визначення судді, який буде розглядати справу, наведено у ч. 3 ст. 15<sup>1</sup> КАС. Для цього застосовується автоматизована система документообігу суду під час реєстрації відповідних документів за принципом вірогідності. Для даної категорії справ передбачено, що в розподілі справ про перегляд за нововиявленими обставинами не може брати участь суддя, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання.

*Відкриття провадження у справі.* Суддя або колегія суддів, отримавши заяву про перегляд за нововиявленими обставинами, не пізніше наступного дня після її надходження перевіряють її відповідність вимогам ст. 248 КАС і вирішують питання про відкриття провадження.

Якщо заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами не оформлена відповідно до зазначених вимог, суд постановляє ухвалу про її залишення без руху, у якій зазначає недоліки заяви, спосіб їх усунення і встановлює строк, достатній для їх усунення. Копія ухвали про залишення заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася із заявою.

Якщо позивач усуне недоліки заяви у строк, встановлений судом, остання вважатиметься поданою у день первинного її подання.

Заява повертається заявникові, якщо: а) не усунуто її недоліки; б) до відкриття провадження у справі заявник відкличе її; в) її подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, чи від імені заявника подано особою, яка не має повноважень на ведення справи; г) у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; д) справа не підсудна цьому суду.

*Відмова від заяви, її наслідки.* До початку розгляду справи у судовому засіданні особа, яка подала заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, може відмовитися від заяви. У разі прийняття відмови суд закриває провадження за нововиявленими обставинами, про що постановляє ухвалу.

Особа, яка відмовилася від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, позбавлена права повторно звертатися до суду із такою ж заявою на тих самих підставах.

*Правила перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.* Перегляд рішення за нововиявленими обставинами здійснюється за правилами, встановленими для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. Строк перегляду — два місяці після надходження заяви.

Особи, які беруть участь у справі, мають бути судом повідомлені про дату, час та місце розгляду заяви. Якщо особи, які були належним чином повідомлені, не прибули у судові засідання, то розгляд заяви може відбутися без їх участі.

Суд своєю ухвалою може зупинити виконання судового рішення, яке переглядається за нововиявленими обставинами, до закінчення перегляду.

Ті докази стосовно обставин, встановлених у судовому рішенні, яке переглядається, що не оспорується, суд може не досліджувати.

*Рішення по справі, його оскарження.* За наслідками провадження за нововиявленими обставинами суд може: 1) скасувати постанову чи ухвалу у справі і прийняти нову постанову чи ухвалу або 2) залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення. При ухваленні нового судового рішення суд користується повноваженнями суду відповідної інстанції.

Кодексом адміністративного судочинства України встановлено можливість оскарження судових рішень, прийнятих за наслідками провадження за нововиявленими обставинами. Оскарження здійснюється за правилами, запровадженими для оскарження рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу рішення інших адміністративних судів у цій справі.

*Навчальне видання*

# **АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

**Навчальний посібник**

За загальною редакцією  
кандидата юридичних наук, доцента  
*Н. Б. Писаренко*

Коректор *Н. Ю. Шестьора*  
Комп'ютерна верстка *О. А. Федосєєвої*

Підписано до друку з оригінал-макета 10.08.2016.  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 18,14. Обл.-вид. арк. 15,78. Вид. № 1477.  
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а  
Тел./факс (057) 716-45-53  
Сайт: [www.pravo-izdat.com.ua](http://www.pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для авторів: [verstka@pravo-izdat.com.ua](mailto:verstka@pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для замовлень: [sales@pravo-izdat.com.ua](mailto:sales@pravo-izdat.com.ua)

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ФОП Леонов  
Тел. (057) 717-28-80