

Міністерство внутрішніх справ України
Львівський державний університет внутрішніх справ

Адміністративний процес України

Підручник

Львів
2021

УДК 351.74(075.8)

А 28

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного
університету внутрішніх справ
(протокол від 28 жовтня 2021 року № 3)

Рецензенти:

Чистоклетов Л. Г., доктор юридичних наук, професор;

Когут Я. М., кандидат юридичних наук, доцент;

Хомишин І. Ю., доктор юридичних наук, професор.

Адміністративний процес України : підручник / за заг.
А 28 ред. Д. І. Йосифовича. Львів : Львівський державний
університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.

ISBN 978-617-511-346-2

Охоплено теми, які розкривають зміст, завдання, принципи і структуру адміністративного процесу. Зосереджено увагу на підходах до розуміння поняття адміністративного процесу у вітчизняній адміністративно-правовій теорії, видів та джерел доказів, а також особливостей процесу доказування в адміністративному процесі. Розглянуто завдання, принципи і стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Надано характеристику стадій нормотворчого, реєстраційного та дозвільного проваджень, а також проваджень за скаргами фізичних і юридичних осіб, визначено їхній зміст та особливості. Висвітлено загальні положення адміністративного судочинства та зміст його стадій.

Сформульовано основні ідеї реформування адміністративного процесуального права в умовах інтеграції України в Європейський простір.

Для здобувачів вищої освіти, викладачів навчальних закладів МВС України та закладів вищої освіти юридичного спрямування, практичних працівників судових і правоохоронних органів та органів владних повноважень.

The structure of the textbook includes topics that reveal the content, objectives, principles and structure of the administrative procedure. Attention is paid to the approaches to understanding the concept of administrative procedure in the domestic administrative and legal theory, types and sources of evidence, as well as the features of the process of proof in the administrative procedure. The tasks, principles and stages of proceedings in cases of administrative offenses are also considered.

The characteristics of the stages of rule-making, registration and permitting proceedings, as well as proceedings on complaints of individuals and legal entities are given, their content and features are determined. The general provisions of administrative proceedings and the content of its stages are revealed.

The textbook takes into account the main ideas of reforming administrative procedural law in the context of Ukraine's integration into the European space.

For applicants for higher education, teachers of educational institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and higher education institutions of legal orientation, practitioners of judicial and law enforcement agencies and authorities, a wide range of readers.

УДК 351.74(075.8)

ISBN 978-617-511-346-2

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2021

Зміст

Передмова	5
Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА	7
1. Поняття, предмет, метод та функції адміністративного процесуального права.....	7
2. Принципи адміністративного процесуального права.....	20
3. Система, джерела адміністративного процесуального права та взаємозв'язок з іншими галузями права.....	34
Контрольні питання.....	46
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ	47
1. Поняття, структура, види адміністративно-процесуальних норм.....	47
2. Поняття та сутність адміністративно-процесуальних відносин.....	67
3. Суб'єкти адміністративного процесуального права.....	78
Контрольні питання.....	83
Розділ 3. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ	84
1. Адміністративний процес: поняття, принципи, завдання.....	84
2. Структура адміністративного процесу.....	107
Контрольні питання.....	117
Розділ 4. ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	118
1. Поняття, принципи, завдання та учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	118
2. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	133
Контрольні питання.....	175
Розділ 5. НОРМОТВОРЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ	176
1. Поняття та особливості нормотворчого провадження.....	176
2. Характеристика стадій нормотворчого провадження.....	188
Контрольні питання.....	212

Розділ 6. РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ	213
1. Поняття та особливості реєстраційного провадження.....	213
2. Стадії реєстраційного провадження.....	224
3. Поняття та особливості дозвільного провадження.....	235
4. Стадії дозвільного провадження.....	244
Контрольні питання.....	263
Розділ 7. ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ	254
1. Поняття та особливості провадження за скаргами фізичних і юридичних осіб.....	254
2. Стадії провадження за скаргами фізичних і юридичних осіб.....	264
3. Провадження за скаргами фізичних і юридичних осіб у системі Міністерства внутрішніх справ України.....	277
Контрольні питання.....	285
Розділ 8. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	286
1. Загальна характеристика адміністративної юстиції.....	286
2. Принципи та учасники адміністративного судочинства.....	297
3. Основні положення провадження в адміністративному суді.....	321
Контрольні питання.....	338
Розділ 9. СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ	339
1. Розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції.....	339
2. Розгляд адміністративної справи в апеляційному порядку.....	393
3. Розгляд адміністративної справи в касаційному порядку.....	412
Контрольні питання.....	433
Розділ 10. ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ	435
1. Поняття, ознаки і мета процесу доказування в адміністративному процесі.....	435
2. Поняття, ознаки та джерела доказів в адміністративному процесі.....	460
3. Дослідження та оцінка доказів в адміністративному процесі.....	472
4. Види доказів та заходи їх забезпечення в адміністративному процесі.....	483
Контрольні питання.....	488
Список рекомендованих джерел	489

Передмова

Обраний державою шлях розвитку українського суспільства потребує на сьогодні вдосконалення механізмів управління та демократичних інститутів. Євроінтеграційні процеси, які відбуваються в усіх сферах управлінської діяльності, не оминули й адміністративно-процесуальну галузь.

Розвиток адміністративно-процесуального законодавства України має динамічний характер, що впливає на зміст і структуру процесуальних галузей права. Слід вказати, що за період незалежності України прийнято чимало законів і підзаконних актів, якими врегульовано значну кількість процесуальних відносин та адміністративно-правових конфліктів, котрі виникали у сфері публічного управління.

На основі вивчення проблематики адміністративно-процесуальної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації прав і свобод громадян у сфері публічних відносин, а також сучасної практики адміністративних судів із розгляду та вирішення публічно-правових спорів підготовлено підручник «Адміністративний процес України».

Авторським колективом сконцентровано увагу на новітньому розумінні адміністративного процесуального права, головне призначення якого – урегульовувати суспільні відносини, які виникають щодо процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян, шляхом їх звернення до суб'єктів владних повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), оцінювати законність прийнятих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в ході надання ними публічних послуг та реалізації їхніх владних повноважень.

Пропоноване навчальне видання дає можливість ознайомитися з нормативно-правовою базою у сфері адміністративного судочинства, проваджень у справах про адміністративні правопорушення, нормотворчого, реєстраційного та дозвільного проваджень, а також проваджень за скаргами фізичних

і юридичних осіб; набути практичних навичок із застосування одержаних теоретичних знань, зокрема щодо поняття, принципів, структури адміністративного процесу України, особливостей окремих проваджень та процесу доказування в адміністративному процесі.

Підручник рекомендовано здобувачам вищої освіти навчальних закладів МВС України та закладів вищої освіти юридичного спрямування, практичним працівникам судових і правоохоронних органів та органів владних повноважень. Він також буде корисним фахівцям і науковцям, які вивчають проблеми адміністративного процесуального права, адміністративних процесуальних відносин та інститутів.

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

1. ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД ТА ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Діяльність органів публічного адміністрування відіграє важливу роль у житті суспільства, опосередковує порядок вирішення великої кількості індивідуально-конкретних справ органами державної влади, адміністрацією підприємств, установ, організацій. Значною мірою ці справи зачіпають інтереси громадян, які вступають в адміністративно-процесуальні відносини, урегульовані нормами адміністративно-процесуального права, що спрямовані на правильне й оптимальне вирішення конкретної адміністративної справи. Ці норми дають можливість реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм.

У Юридичній енциклопедії 1998 р. визначено: «Адміністративно-процесуальне право – підгалузь адміністративного права, що складається з правових норм, якими регламентуються процес, форми, порядок і методи реалізації матеріальних норм адміністративного права. Норми адміністративно-процесуального права регулюють адміністративний процес у його широкому і вузькому розумінні»¹. Аналогічної позиції щодо визначення адміністративно-процесуального права дотримується О. В. Кузьменко: «Адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми по застосуванню норм відповідних матеріальних галузей права»².

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. 672 с. URL: <https://leksika.com.ua/16000302/legal>

² Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія. Львів : Нац. акад. внутр. справ, 2004. С. 168.

Саме це розуміння адміністративного процесу та адміністративного процесуального права стало основою «вузького» підходу до визначення адміністративного процесу та, відповідно, адміністративного процесуального права як системи адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Широкого підходу щодо визначення адміністративного процесуального права додержується Е. Ф. Демський, вважаючи, що «предмет адміністративного процесуального права становить система суспільних правовідносин, які виникають між органами владних повноважень, їх посадовими особами, судом, з одного боку, та фізичними чи юридичними особами, з іншого, щодо визнання, реалізації і захисту прав і законних інтересів особи і держави у сфері публічних відносин та розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, визначеному адміністративним процесуальним законодавством»³.

Отже, в юридичній літературі можна виокремити щонайменше два основні підходи (розуміння) щодо визначення адміністративного процесуального права – широкий та вузький.

До речі, адміністративне процесуальне право потрібно відрізнити від адміністративного процесу, адже ці поняття не тотожні. Процес – це система дій; процесуальне право – система норм щодо впровадження цих дій. Як правило, адміністративно-процесуальні норми реалізуються у формі і методами адміністративного процесу, яким є визначений законом порядок просування дій, спрямованих на досягнення певного юридичного ефекту. Ці дії офіційно встановлюються нормами адміністративного процесуального права і групуються в окремі провадження. Кожне провадження у складі адміністративно-процесуального права – це сукупність процесуальних норм, об'єднаних спільною для них функцією. За допомогою норм процедури вводяться до адміністративного процесу як окремі провадження. Процедурою слід вважати офіційно встановлений або прийнятий за звичаєм порядок ведення, обговорення, розгляду, оформлення,

³ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 76.

виконання справ публічно-обслуговуючого, публічно-судового чи адміністративно-юрисдикційного характеру. Тобто можна висновувати, що поняття «адміністративно-процесуальне право» ширше за поняття «адміністративний процес», який є формою реалізації цього права у вигляді окремих проваджень. Співвідношення між адміністративно-процесуальним правом, нормою, процедурою та провадженням доречно відобразити схемою: процедура – процесуально-правова норма – провадження (все разом) є не чим іншим, як адміністративно-процесуальним правом⁴.

Адміністративний процес є видом юридичного процесу, тому йому притаманні всі ознаки останнього, а саме:

- адміністративний процес здійснюють тільки уповноважені на те суб'єкти. Законодавцем чітко регламентовано компетенцію державних органів, їх посадових осіб, органів правосуддя та деяких інших органів щодо вирішення індивідуально-конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності;

- впорядкованість адміністративного процесу обумовлено наявністю чіткої системи дій із проведення операцій з приписами норм права. Очевидно, що без таких дій, як вибір та аналіз приписів правових норм, без з'ясування їхнього змісту неможливе розв'язання завдань процесу та досягнення його мети;

- процес розгляду конкретної адміністративної справи немислимий без проміжного та кінцевого закріплення певних фактів, що виконують роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків; тільки після їх закріплення у відповідних процесуальних документах такі факти стають юридичними;

- урегулювання процесуальних дій суб'єктів адміністративного процесу є запорукою того, що кінцевого результату буде досягнуто, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некерованість їхніх дій, ставить під сумнів досягнення реальної мети процесу;

⁴ Миронюк Р. В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 130.

– розгляд адміністративної справи (більшою мірою це стосується справ, що мають спірний характер) неможливо уявити без встановлення певних фактичних даних і конкретних обставин. Не випадково в ст. 245 КУпАП законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення. Складно уявити розв'язання цього завдання без використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Про це свідчить та обставина, що з-поміж учасників справ про адміністративні правопорушення вирізняється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, яка володіє спеціальними знаннями в певній галузі людської діяльності;

– найважливішою обставиною, що характеризує адміністративний процес, слід визнати те, що адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в деяких випадках – і норм інших галузей права⁵.

Тож із наведеного випливає висновок, що адміністративний процес – це урегульований правом порядок розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів.

Попередній аналіз соціального призначення адміністративного процесуального права, системи норм та порівняння з окресленими вимогами до галузі права дає всі підстави вважати, що адміністративне процесуальне право є самостійною, однією з провідних галузей права у вітчизняній правовій системі. Воно становить складне юридичне утворення, в якому відображається комплекс різноспрямованих правових інститутів, (зачіпає) регулює матеріальні, особисті, ідеологічні, моральні та інші відносини в публічній сфері, з огляду на що можна визначити його поняття: адміністративне процесуальне право як галузь права – це система правових норм, інститутів, принципів, методів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав

⁵ Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 21.

і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин. Основне призначення адміністративного процесуального права – урегулювати суспільні відносини, які виникають щодо процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян засобом їх звернення до суб'єктів владних повноважень по отримання передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), оцінити законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які вони приймають (здійснюють), надаючи публічні послуги та реалізуючи свої владні повноваження⁶.

Отже, адміністративне процесуальне право доречно розглядати: як галузь права; як галузь законодавства; як галузь юридичної науки; як навчальну дисципліну.

Адміністративне процесуальне право як галузь права – це система правових норм, інститутів, принципів, методів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин.

Адміністративне процесуальне право як галузь законодавства – це система нормативно-правових актів, що містять адміністративно-правові норми, які регулюють суспільні відносини щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин.

Адміністративне процесуальне право як галузь юридичної науки – це сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про адміністративно-процесуальні норми, відносини та форми їх реалізації у розгляді і вирішенні індивідуальних адміністративних справ, його правові інститути, історичні аспекти становлення і перспективи розгляду, предмет і метод правового регулювання та сферу застосування.

Адміністративне процесуальне право як навчальна дисципліна – це системне викладення теоретичного і прикладного матеріалу відповідно до навчальної програми з курсу зазначеної галузі права, здатного забезпечити підготовку кваліфікованих кадрів, що володіють навиками розглядати

⁶ Миронюк Р. В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 130.

і вирішувати адміністративні справи на належному законодавчому та науковому рівні⁷.

У правовій науці констатується, що «головним системоутворюючим фактором для кожної галузі права вважається предмет правового регулювання. Це основний, проте не єдиний чинник, його можна розуміти як об'єктивну потребу суспільства в особливому режимі правового регулювання згаданої групи суспільних відносин»⁸.

Теоретичне положення щодо значення предмета правового регулювання як одного з основних критеріїв поділу права на галузі міцно утвердилося в юридичній науці. Предмет правового регулювання – це певна сфера предметоформуєчих суспільних відносин, які вже об'єктивно існують та реалізуються в соціумі, звідси вони мають властивості соціально-правового середовища і таким чином можуть становити предмет правової галузі.

Так, за висновком М. В. Джафарової, «предмет адміністративного процесуального права становить система правових відносин, які виникають між адміністративним судом, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами – з іншого, щодо розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у визначеному адміністративним процесуальним законодавством порядку». Крім того, обґрунтованою є конкретизація, яку наводить авторка, зокрема що «предмет адміністративного процесуального права визначається: 1) системою процесуальних дій, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством, які виконують адміністративний суд та учасники судового процесу, їх формами, змістом та умовами реалізації; 2) системою процесуальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, гарантіями їх реалізації»⁹.

⁷ Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 23.

⁸ Дуднік Р. М. Підстави виникнення нових галузей українського права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 2. С. 100.

⁹ Джафарова М. В. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 93–94.

Т. О. Коломоєць додержується майже аналогічної думки, зазначаючи: «Відносини, що виникають під час розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних справ, не є складовою сучасного адміністративного права, а є самостійним предметом нової галузі національного права – адміністративно-процесуального (у вітчизняній адміністративно-правовій науці його ще називають судовим адміністративним) права»¹⁰.

Ю. С. Педько, стверджуючи, що «на сьогодні створені законодавчі підвалини для виокремлення галузі адміністративного процесуального права», визначає як його предмет «тристоронні суспільні відносини, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства». При цьому уточнюється, що «дані правовідносини, хоча і передбачають певне адміністративно-правове начало – наявність конфліктних правовідносин (як матеріальних, так і процедурних) між не-владним (підвладним) та владним суб'єктом, все ж існують незалежно від них, мають власний суб'єктний склад та наявність у суб'єктів спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності»¹¹.

Доцільно виокремити характерні риси предмета адміністративного процесуального права:

- відповідні суспільні відносини завжди мають публічно-управлінський характер;
- однією зі сторін цих відносин виступають уповноважені органи публічної влади (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди);
- вони спрямовані на забезпечення реалізації відношень іншого порядку суспільних відносин, які регулюються нормами «матеріальних» галузей права (адміністративного, цивільного, трудового, митного, господарського);
- щодо останніх адміністративно-процесуальні правовідносини виконують організаційну, а точніше – організуючу функцію;

¹⁰ Коломоєць Т. А. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 32.

¹¹ Педько Ю. С. Предмет та система адміністративного права: окремі дискусійні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 34.

– вони складаються з приводу реалізації встановленого порядку розгляду та вирішення адміністративних справ.

Предметом адміністративного процесуального права є публічно-управлінські, організуючі суспільні відносини, які складаються щодо реалізації уповноваженими органами публічної влади (їх посадовими особами) встановленого адміністративним процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

Тож можна підсумувати, що предмет адміністративного процесуального права становить система суспільних правовідносин, які виникають між органом владних повноважень, його посадовими особами, судом, з одного боку, та фізичними чи юридичними особами, з іншого, щодо визнання, реалізації та захисту прав і законних інтересів особи й держави у сфері публічних відносин та розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, визначеному адміністративним процесуальним законодавством.

У сучасній теорії права найбільш поширеним є визначення методу правового регулювання як «способу впливу юридичних норм на суспільні відносини», що характеризується такими ознаками: «стосується тільки юридичних норм; забезпечує єдність правового регулювання; гарантується у необхідних випадках засобами державного примусу; є одним з критеріїв поділу норм права на галузі»¹².

Доречно зауважити, що переважна більшість галузей права використовує поєднання імперативного і диспозитивного методів (наприклад, конституційне, конституційно-процесуальне, фінансове, цивільне процесуальне, кримінальне процесуальне, господарське та інші галузі матеріального та процесуального права). У цьому контексті не є винятком і адміністративне процесуальне право України.

Як слушно зазначає М. В. Джафарова, «їх притаманність всім юридичним галузям вітчизняного права варто визнати беззастережно»¹³. На думку авторки, метод адміністра-

¹² Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. С. 445.

¹³ Джафарова М. В. Теоретико-правові підходи до визначення методів сучасного адміністративного процесуального права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 114.

тивного процесуального права як структурно складне явище являє собою органічно поєднаний комплекс закріплених адміністративно-процесуальних законодавством юридичних засобів та прийомів, за допомогою яких у процесуальній формі здійснюється упорядковуючий вплив на суспільні відносини, що складають предмет адміністративного процесуального права, поведінку їх суб'єктів¹⁴.

Науковцями достатня увага приділяється характерним ознакам, певним властивостям імперативного («адміністративно-правового») і диспозитивного («дозвільного») методів. Останній, до речі, «новітня» література адміністративно-правового спрямування визначає як найперспективніший. Наприклад, В. Б. Авер'янов визнає, що поряд із переважним застосуванням імперативного методу в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин не виключається використання окремих елементів диспозитивного характеру¹⁵. Переважна більшість галузей права у чистому вигляді не використовуює лише якийсь один із методів правового регулювання: або імперативний, або диспозитивний. Навпаки, більшість галузей права своїм існуванням «завдячує» дії одночасно цих двох методів правового регулювання¹⁶.

Саме тому викликає певні зауваження твердження про те, що існують специфічні методи правового регулювання, властиві виключно одній певній галузі права¹⁷. Мабуть, зовсім неважливо, в якому кількісному співвідношенні синтезовано імперативний і диспозитивний методи правового регулювання між собою; їх притаманність усім юридичним галузям вітчизняного права доцільно визнати беззастережно. У загальних рисах імперативний метод слід розглядати як обов'язковий, що не допускає відхилень від вимог юридичних приписів.

¹⁴ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. С. 16.

¹⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 77.

¹⁶ Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посібник. Київ : Прецедент, 2007. С. 80.

¹⁷ Чабаненко М. Про метод в аграрному праві. *Право України*. 2004. № 1. С. 124.

Він менш характерний адміністративно-процесуальному праву, ніж кримінально-процесуальному, проте має більшу вагу, ніж у цивільно-процесуальному праві.

Д. М. Лук'янець вказує, що за імперативного методу: а) перевага надається покладенню обов'язків; б) обмежується ініціатива суб'єктів адміністративних відносин; в) серед юридичних фактів, що зумовлюють виникнення правових відносин, домінують акти одностороннього волевиявлення (накази, розпорядження, постанови)¹⁸.

Диспозитивний метод, навпаки, побудований з урахуванням ініціативи, самостійності у виборі тієї чи іншої поведінки учасників суспільних відносин, допускає можливість сторонам врегулювати власні дії на свій розсуд. Сутність методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин може зводитися до такого: а) встановлення певного порядку дій – припису до дій за відповідних умов і належним чином, передбаченим цією адміністративно-правовою нормою. Недодержання такого порядку не тягне за собою юридичних наслідків, на досягнення яких орієнтується норма (наприклад, законодавцем встановлено, що адміністративні стягнення можуть бути накладені не пізніше двох місяців із дня вчинення дії. Перевищення цього строку не дозволяє притягувати винуватця до адміністративної відповідальності); б) заборони певних дій під страхом застосування юридичних засобів впливу (скажімо, заборонено направляти скарги громадян на розгляд тим посадовим особам, чії дії є предметом скарги. Винні посадові особи несуть за порушення цієї заборони дисциплінарну відповідальність); в) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою. Цей метод розрахований на регулювання поведінки посадових осіб, зокрема, надає можливість виявити самостійність у вирішенні, наприклад, питання щодо застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення), чи звільнення її від відповідальності; г) надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням,

¹⁸ Лук'янець Д. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2010. № 845. С. 290.

тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов. Має місце у реалізації суб'єктивних прав (приміром, громадянин сам вирішує питання, чи варто оскаржити дії посадової особи, які він оцінює як протиправні. Це м'якший варіант дозволу. Слід підкреслити, що фактично дозвільні варіанти керуючого впливу мають всі риси офіційного дозволу на вчинення певних дій)¹⁹.

Зазначене свідчить про те, що метод правового регулювання завжди має вигляд цілісної системи засобів, прийомів і юридичних конструкцій, що супроводжують правове регулювання у певній сфері, порівняно з предметом правового регулювання, який підлягає фрагментації завдяки своїй правовій природі. Як бачимо, для правових галузей традиційно використовуються два методи правового регулювання (диспозитивний та імперативний), теоретичні положення про які, звісно, можуть бути покладені на процесуальний ґрунт, із акцентом на тому, що суспільні відносини, які регулюються адміністративно-процесуальним правом, вирізняються певною специфікою. Метод зазначеної галузі права є комплексним правовим феноменом, до складу якого входить ціла низка способів правового регулювання суспільних відносин, котрі втілюються шляхом встановлення їх у відповідних правових нормах у вигляді приписів, дозволів і заборон. Зрештою, залежно від конкретного змісту виду суспільних відносин, що складають предмет адміністративного процесуального права, залежить вибір спеціальних способів юридичного впливу.

У підсумку зміст методу адміністративно-процесуального права можна сьогодні визнати консолідованим, а саме імперативно-диспозитивним, сутність якого полягає: а) у визначенні чіткого алгоритму здійснення процесуальних дій; б) у забороні або суворому обмеженні щодо здійснення певних дій або бездіяльності; в) у наданні можливості вибору одного з варіантів допустимої поведінки; г) у наданні допустимої можливості діяти на власний розсуд²⁰.

¹⁹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Плугатир М. В., Пастух І. Д. Курс адміністративного права : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 18.

²⁰ Джафарова М. В. Теоретико-правові підходи до визначення методів сучасного адміністративного процесуального права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 115.

Ще одне, не менш важливе питання, що потребує вивчення, стосується визначення функцій і завдань адміністративного процесуального права, адже всі норми, які охоплюються його системою, характеризуються відносною сталістю їхнього змісту за динамічного розвитку, єдністю структури та спільністю призначення.

У правовій літературі традиційно розрізняють юридичні функції права – регулятивну й охоронну, а також загально-спеціальні, зокрема: культурно-історичну, виховну, функцію соціального контролю, інформаційно-орієнтуючу. У межах регулятивної функції права виокремлюються: а) регулятивна статистична функція права (право впливає на певні суспільні відносини шляхом їх нормативного закріплення в нормах тих чи інших галузей та інститутів права, внаслідок чого відносини набувають нового соціального статусу, стабільності); б) регулятивна динамічна функція права (виражена у впливі права на суспільні відносини через надання цим відносинам динаміки)²¹.

Можна вважати, що адміністративному процесуальному праву як структурному елементу системи права притаманні аналогічні функції, однак із деякими особливостями.

Що стосується регулятивної функції адміністративного процесуального права, то вона має доволі складний і багатогранний характер, виражається у владному впливі на поведінку учасників адміністративно-процесуальних правовідносин відповідно до адміністративного процесуального права шляхом їх правового закріплення (регулятивно-статична підфункція), а також оформлення їх руху (регулятивно-динамічна підфункція). Як регулятивна, так і охоронна функція адміністративного процесуального права впливають зі змісту загальних функцій права, загальноприйнятих і визнаних теоретиками права.

Охоронна функція в адміністративному процесуальному праві забезпечує недопущення перешкод на шляху до реалізації належного захисту прав, свобод та інтересів особи (фізичної

²¹ Джафарова М. В. До питання про визначення сучасної системи і функцій адміністративного процесуального права як самостійної галузі права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. № 54. С. 129.

або юридичної), інтересів держави у сфері публічно-правових відносин. Ідеться про захист і матеріальних, і адміністративно-процесуальних правовідносин. Гарантією захисту останніх від порушень є можливість втручання держави в права та свободи громадян із застосуванням заходів процесуального примусу, шляхом притягнення до юридичної відповідальності учасників адміністративно-процесуальних правовідносин. Ця функція проявляється, скажімо, в забезпеченні доступності правосуддя в адміністративних справах, можливості оскарження судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, а також в апеляційній та касаційній інстанціях. За допомогою охоронної функції забезпечується захист прав та інтересів особи стосовно виконання судового рішення, ухваленого на її користь. Саме тому охоронна функція адміністративного процесуального права, будучи однією з ключових, може охоплювати такі підфункції: превентивну, правовідновлювальну, каральну, правовстановлюючу тощо. Останні деталізують основну охоронну функцію щодо визначеного виду суспільних відносин і методу правового регулювання.

Крім регулятивної й охоронної функцій, адміністративне процесуальне право суттєво впливає на різні аспекти суспільного життя, виконує такі, хоча й додаткові, загально-соціальні функції: економічну, політичну, виховну, інформаційну, оціночну. Виховна функція адміністративного процесуального права спрямована на забезпечення належної поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин та матеріальних правовідносин, з яких виникають конкретні адміністративні справи. Ця функція (об'єктом якої є свідомість людини) простежується в тому, що виховний характер норм адміністративно-процесуального права встановлює правила і засоби впливу на неправомірну поведінку, відтворюючи і стимулюючи необхідну поведінку для її дотримання всіма суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин.

До зазначеної функції тісно примикають оціночна й інформаційна функції. Якщо перша встановлює правила поведінки, що слугують своєрідним мірилом дозволених дій суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин,

їхньої правомірності чи неправомірності, то друга – інформаційна – безпосередньо інформує про такі можливості, орієнтує на виконання тих чи інших дій. О. Г. Лук'янова виділяє серед загальносоціальних функцій процесуального права також культурно-історичну, підкреслюючи, що без аналізу юридичного процесу, правил юридичної процедури, процесуального права загалом неможливо об'єктивно оцінити реальний стан механізму правового регулювання, оскільки очевидно, що в суспільстві, де людина, її права і свободи оголошуються найвищою цінністю, демократичне процесуальне право опосередковує взаємодію держави й індивіда, є носієм найважливіших демократичних гуманістичних засад правової системи²². Такий підхід може бути застосований до будь-якої галузі процесуального права.

Очевидно, що культурно-історична, виховна, оціночна й інформаційна функції взаємопов'язані та взаємозалежні, доповнюють одна одну, що пояснюється впливом на загальний об'єкт (свідомість людей) із метою формування в особистості позитивних зразків поведінки в тих чи інших сферах суспільних відносин, переконання в їхній необхідності, соціальній цінності, а також попередження про можливі несприятливі наслідки в разі відхилення від їх виконання. Окреслені функції ідеологічно впливають на свідомість та психологію людей. Отже, вплив адміністративно-процесуальних норм ідеологічного характеру доцільно розглядати як ідеологічну функцію, яка охоплює такі підфункції, як культурно-історична, оціночна, інформаційна та виховна.

2. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

До основних складових кожної галузі права належить система її принципів. Призначення правових принципів важко переоцінити. Головно їхня функція полягає у забезпеченні ідеологічної єдності правотворчості, правореалізації та правопорядку загалом. Кожен принцип – це ідея, тобто спонтанна думка як продукт реального людського мислення, що віддзеркалює

²² Лук'янова Е. Г. Теория процессуального права : монография. Москва : Норма, 2003. С. 104.

найбільш суттєве розуміння про право, правовий світогляд. Ідеї-принципи як загальносоціальне явище вказують на те, яким повинно бути право. Вочевидь, так само в результаті еволюційного розвитку суспільства формуються певні уявлення, ідеї про юридичний процес, його мету і завдання, роль та місце в житті суспільства. Такі погляди надалі складають підґрунтя для формулювання відправних положень, які з часом стають «оболонкою» юридичних принципів²³.

У контексті дослідження принципів адміністративного процесуального права щонайперше доцільно навести основоположну позицію, висловлену С. В. Ківаловим: «Принципами адміністративного процесуального права є нормативно визначені фундаментальні теоретичні положення, які відбивають сутність та єдність адміністративного процесуального права і дозволяють йому досягати цілей свого правового регулювання»²⁴.

Пізнання сутності принципів адміністративного процесуального права здійснюється завдяки визначенню їхніх особливостей, що охоплюють такі положення: 1) принципи містять світоглядні ідеї щодо організації та здійснення адміністративно-процесуальної діяльності, відповідають сьогочасним вимогам суспільства в адміністративно-процесуальному інструментарії; 2) всі принципи адміністративного процесуального права створюють відносно стабільну «систему координат», яка забезпечує виконання поставлених перед цією галуззю завдань, елементи якої діють не ізольовано, а у певній взаємозалежності, не суперечать один одному і мають визначальний характер; 3) принципи віддзеркалюють основні положення, специфіку, зміст та мету адміністративного процесуального права як галузі права; 4) вони виступають основою для законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття відповідних їм за змістом адміністративно-процесуальних норм, як наслідок, закріплюють єдино правильний і дозволений (допустимий)

²³ Джафарова М. В. Принципи адміністративного процесуального права у новітніх умовах сьогодення: науково-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. № 1. С. 56.

²⁴ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса, 2019. С. 24.

варіант поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин²⁵.

Принципи адміністративного процесуального права складають цілу систему, де тісно пов'язані та взаємодіють між собою усі вихідні положення цієї галузі. Очевидно, що кожний окремий принцип адміністративного процесуального права може відбивати лише частину об'єктивних закономірностей та вимог до адміністративно-процесуальної діяльності суб'єктів права. Лише у своїй сукупності та послідовності принципи можуть забезпечити найкращий правовий та суспільний результат. Додержання одних принципів сприяє виконанню інших, і навпаки, порушення якого-небудь принципу може призвести до «ланцюгової реакції» подальших порушень.

Класифікувати принципи адміністративного процесуального права можна за різними критеріями.

По-перше, за сферою дії принципів виокремлюють загальні, міжгалузеві та галузеві принципи. Іноді їх доповнюють інституціональними принципами.

Загальні принципи є спільними для всієї національної правової системи, вони визначають напрями розвитку цієї правової системи, проте на різних її ділянках ці принципи проявляють себе по-різному. До загальних відносять принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму та законності.

Міжгалузеві принципи властиві декільком галузям права, які близькі або схожі за предметом правового регулювання. Наприклад, для всіх процесуальних галузей права, таких, як кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне та адміністративне процесуальне право, актуальними є принципи здійснення правосуддя тільки судом, гласності, змагальності процесу та ін.

До галузевих принципів відносять ключові ідеї, в межах яких діє та розвивається певна галузь права, наприклад, принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи в адміністративному процесуальному праві.

²⁵ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Харків : ХНУВС, 2018. С. 17.

По-друге, за юридичною силою джерела, який закріплює принципи, вони поділяються на: конституційні принципи та принципи, що закріплені іншими законодавчими актами. Отже, до конституційних принципів адміністративного процесуального права можна віднести принципи: верховенства права; здійснення правосуддя виключно судами; незалежності та недоторканності суддів та підкорення їх тільки закону; рівності всіх учасників процесу перед законом і судом; гласності процесу та його повного фіксування технічними засобами та ін. Віднесення цих принципів до конституційних не означає, що вони не можуть бути закріплені іншими нормативно-правовими актами та деталізовані ними згідно з галузевою належністю. До принципів адміністративного процесуального права, які встановлені законодавством про судочинство, відносяться принципи: диспозитивності; офіційного з'ясування всіх обставин у справі; процесуальної рівноправності сторін; раціональної процесуальної форми; принципи усності, безпосередності та ін.

По-третє, принципи класифікують також за об'єктом правового регулювання. За цією ознакою принципи адміністративного процесуального права поділяють на дві групи: принципи організаційно-функціональні, що визначають устрій судів і процес одночасно, і принципи функціональні, що визначають тільки процесуальну діяльність суду й учасників адміністративного процесу.

Організаційно-функціональні принципи – це принципи верховенства права; здійснення правосуддя тільки судом; незалежності суддів; рівності всіх перед законом і судом та ін.

Функціональні принципи – це принципи змагальності; диспозитивності; офіційного з'ясування всіх обставинних справи та ін.

Усі принципи доцільно поділити на дві групи:

- а) принципи адміністративного процесуального права;
- б) принципи адміністративного процесу, або адміністративно-процесуальні принципи.

Принципи адміністративного процесуального права є складовою частиною загальноправових принципів, відбивають соціально-політичний стан та потреби суспільства і держави, закріплені Конституцією та іншими законами України,

становлять підґрунтя формування й розвитку адміністративно-процесуальної діяльності²⁶. До них належать принципи:

- верховенства права;
- презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи;
- верховенства закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів;
- забезпечення та охорони інтересів особи і держави;
- диференціації та спеціалізації адміністративного процесу;
- відповідності норм адміністративного процесуального права України положенням міжнародно-правових актів.

Розглянути детальніше доцільно кожен принцип. Сутність принципу верховенства права, закріпленого ст. 8 Конституції України та ст. ст. 2, 6 Кодексу адміністративного судочинства України, полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Варто зазначити, що юридичний зміст визначення верховенства права охоплює три складові: а) справедливість як природно-правовий фундамент розуміння верховенства права; б) позитивістську діяльність держави, тобто наявність державно-вольового інструментарію, насамперед закону і суду; в) легітимацію як неодмінну ознаку соціальних регуляторів, тобто всі соціальні регулятори – право, мораль, традиції, звичаї тощо – мають бути легітимовані суспільством. Такі умови дають змогу сподіватися на впровадження в Україні верховенства права²⁷.

²⁶ Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е. Ф. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 26.

²⁷ Там само. С. 28.

Наступний принцип – презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи. Презумпція – це припущення високого ступеня ймовірності правомірної поведінки та законних вимог суб'єкта звернення. Цей принцип ґрунтується на повазі до особистості з урахуванням того, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Він слугує запровадженню у право ідей гуманності, законності та справедливості і набуває значення юридичного принципу. Таким є, наприклад, закріплений ст. 62 Конституції України принцип презумпції невинуватості у вчиненні злочину, який розглядається як гарантія свободи і гідності людини, але належить лише до сфери кримінального права та кримінального процесу.

Розбудова правової держави та громадянського суспільства потребує запровадження у право презумпції як гуманістичних ідей на законодавчому рівні у всіх юридичних процесах. У загальних рисах принцип презумпції правомірності в адміністративному процесі знаходить своє вирішення у ст. 7 КУпАП, ст. 6 КАСУ та інших нормативних актах, які регулюють порядок та умови звернення громадян до органів владних повноважень чи вирішення конкретних адміністративних справ. Отже, зміст презумпції правомірності виражається в тому, що вимоги суб'єкта звернення та заінтересованої особи визнаються правомірними, допоки інше не буде доведено в результаті розгляду та вирішення адміністративної справи.

Юридичний зміст цього принципу складають такі правила: а) ніхто не зобов'язаний доводити правомірність свого звернення. Доказування правомірності дій особи є її правом, а не обов'язком; б) усі звернення, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду; в) усі сумніви щодо правомірності звернення особи тлумачаться на її користь; г) ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена КАСУ; г) ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції; д) ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом; е) постанови або рішення у справах не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

Реалізація наступного принципу – верховенства закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів вимагає: по-перше, прийняття законів, що регулюють процесуальні відносини виключно відповідно до вимог норм Конституції України; по-друге, того, що адміністративно-процесуальні відносини, насамперед визначальні їх сторони, мають бути врегульовані виключно на законодавчому рівні; по-третє, визначення мінімально необхідних повноважень органів виконавчої влади у сфері процесуальної діяльності на базі підзаконних нормативних актів та витіснення й обмеження сфери дії відомчих нормативних актів.

Отже, верховенство закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів виявляється в тому, що він прийнятий із дотриманням усіх необхідних вимог і процедур, має вищу юридичну силу, відповідає Конституції України й не може бути скасований, призупинений чи підмінений жодним підзаконним актом, виданим органом владних повноважень будь-якого рівня. Прийняття адміністративних процесуальних законів, які не відповідають Конституції України, неприпустиме, бо це може зумовити необґрунтоване обмеження прав, свобод та інтересів людини і громадянина. У разі прийняття підзаконних нормативних актів, які не відповідають законам і Конституції України, такі акти мають бути приведені у відповідність до законодавчої бази або скасовані. Саме реалізація цих вимог сприяє дійсному забезпеченню прав і свобод громадян. Юридичний зміст цього принципу полягає в установленні максимальної урегульованості законом адміністративно-процесуальних дій та визначення мінімально необхідних повноважень органів влади щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Принцип забезпечення й охорони інтересів особи і держави в літературі іменується ще як принцип процесуальної владності, що означає здійснення певних дій в інтересах усього суспільства. Тобто норми адміністративного процесуального права повинні бути сконструйовані таким чином, щоб передбачали зобов'язання (обов'язок) органів, які розглядають і вирішують індивідуальні адміністративні справи, забезпечували захист не тільки інтересів, прав і свобод людини, а й інтереси держави, громадського порядку, підприємств, установ

та організацій. Використання інформації, власності, природних ресурсів не може завдавати шкоди правам і свободам інших громадян, інтересам суспільства і держави. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. В цьому зв'язку найважливішим завданням діяльності державних органів (судів) є охорона конституційного ладу, встановленого порядку управління, забезпечення державного та суспільного порядку, а також здійснення заходів щодо запобігання вчиненню правопорушень. Урахування інтересів держави тісно пов'язане із забезпеченням охорони інтересів особи. Належне функціонування органів владних повноважень та суду є найвагомішим чинником захисту прав, свобод та інтересів особи, і навпаки, законослухняність членів суспільства сприяє нормальному функціонуванню державного апарату і держави загалом. Юридичний зміст цього принципу полягає в тому, що права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Наступний принцип – диференціації та спеціалізації адміністративного процесу. Системний аналіз норм адміністративно-процесуального права дає підстави казати про наявність двох форм адміністративного процесу – судову та управлінську, які об'єднують принаймні три основні групи адміністративних проваджень: а) провадження в сфері управління; б) провадження з адміністративного судочинства; в) провадження в справах про адміністративні правопорушення. Саме ця характерна особливість для адміністративного процесу, на відміну від кримінального, цивільного чи господарського процесів, потребує належного процесуального врегулювання, диференціації та спеціалізації щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. При цьому варто звернути увагу на те, що провадження з адміністративного судочинства не можна розглядати як форму управлінської діяльності.

Отже, диференціація і спеціалізація з розгляду і вирішення адміністративних справ викликані особливою соціальною гостротою, пов'язаною зі сферою управлінської (публічної) діяльності, та обумовлені певними чинниками: а) необхідністю оперативного та своєчасного реагування і вирішення адміністративних справ у строки, визначені законом

з метою уникнення зволікання в управлінській діяльності; б) потребою повного, всебічного розгляду адміністративної справи та установлення об'єктивної істини фахівцями у різних галузях управління; в) значною кількістю органів (посадових осіб), уповноважених розглядати і вирішувати справи по суті, що вимагає чіткої їх спеціалізації та вичерпного окреслення обсягів та меж повноважень; г) забезпеченням ведення процесу менш обтяжливими фінансовими витратами держави; ґ) можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів (посадових осіб), що порушують права і законні інтереси фізичних чи юридичних осіб; д) створенням умов і порядку судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства. Юридичний зміст зазначеного принципу полягає в розмежуванні на законодавчому рівні компетенції уповноважених органів (посадових осіб) щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Принцип відповідності норм адміністративного процесуального права України положенням міжнародно-правових актів передбачає конституційне закріплення тези (ст. 9), що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана і Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, і це є тим підґрунтям, на підставі якого система норм адміністративного процесуального права поновлюватиметься нормами світової цінності. Характерно, що останнім часом уже зроблені певні кроки щодо застосування норм міжнародно-правових актів у законодавстві України. Наприклад, ч. 6 ст. КАСУ закріплено: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого дана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовується правило міжнародного договору». Юридичний зміст цього принципу полягає в імплементації світових правових цінностей, досягнутих людством, у правову площину України.

Всі принципи тісно пов'язані між собою, постійно взаємодіють, але кожний із них зберігає свою власну цінність для побудови і перебігу процесу, свій юридичний зміст. Будучи

у тісній взаємодії, взаємозв'язку, одні принципи сприяють здійсненню інших, але це не означає, що одні принципи підкоряються іншим, що існують принципи, які є тільки гарантіями здійснення інших принципів, а тим більше – такими, що впливають із інших принципів. Отже, йдеться не про просту сукупність, а про систему принципів адміністративного процесуального права, до якої, як зазначалося вище, входять й адміністративно-процесуальні принципи.

До принципів адміністративного процесу відносять:

- принцип законності;
- принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- принцип гласності;
- принцип змагальності та диспозитивності;
- принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі;
- принцип обов'язковості судового рішення;
- право на перегляд справи та оскарження судового рішення;
- принцип розумності строків розгляду;
- принцип неприпустимості зловживання;
- принцип відшкодування судових витрат;
- принцип охорони інтересів особи та держави.

Принцип законності вважають найважливішим принципом адміністративного процесуального права і визначають як порядок відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, атмосферу взаємодії та взаємостосунків держави й громадян. Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на низку умов, до яких слід віднести єдність законності, верховенство права, гарантованість прав і свобод громадян, недопустимість протиставлення законності та доцільності, невідворотність стягнення за порушення закону.

Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом, закріплений ст. 129 Конституції України, ст. 9 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 6 Кодексу адміністративного судочинства України, полягає в наділенні учасників судового процесу рівними процесуальними правами та відповідними їм обов'язками при розгляді адміністративної справи. Насправді коло процесуальних прав

та обов'язків учасників справи має певні відмінності залежно від того, у якій ролі особа виступає в процесі (позивач, відповідач, третя особа). Проте рівність прав (обов'язків) полягає в тому, що кожен з учасників справи наділений такими процесуальними правами і несе такі процесуальні обов'язки, що адекватні його процесуальному становищу й дають особі змогу ефективно відстоювати свою позицію під час розгляду адміністративної справи. Цей принцип також вимагає відсутності привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

За змістом принципу гласності і відкритості судового процесу та його повного фіксування технічними засобами, що закріплені ст. 129 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 10, 11 Кодексу адміністративного судочинства України, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, встановлених законом. Це означає, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито – будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням певних, встановлених законом обмежень. З дозволу суду може проводитися трансляція судового засідання, зокрема й у мережі Інтернет. Судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно. Розгляд справи у закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви чи клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів,

стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого – є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України. Ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної чи письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом. Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень. Також цей принцип передбачає, що суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених Кодексом адміністративного судочинства України.

Принцип змагальності сторін, закріплений ст. 129 Конституції України та ст. ст. 2, 9 Кодексу адміністративного судочинства України, полягає у доведенні сторонами перед судом своєї позиції у справі (вимог та заперечень) шляхом подання доказів, висловлювання своєї думки щодо переконливості доказів, а також з усіх питань, що виникають під час розгляду справи. Принцип змагальності закріплює активність сторін насамперед у доказовій діяльності. Адже саме сторонам найкраще відомі обставини у справі, саме вони найліпше знають, якими доводами чи доказами ці обставини можна підтвердити.

Диспозитивність, як принцип адміністративного судочинства, закріплено ст. ст. 2, 9 Кодексу адміністративного судочинства України та полягає у наданні сторонам можливості розпоряджатися своїми матеріальними правами, судовими засобами їхнього захисту та процесуальними правами щодо предмета спору, які безпосередньо впливають на виникнення, рух і закінчення адміністративного судочинства. Принцип диспозитивності проявляється у двох основних аспектах. По-перше, суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, в межах позовних вимог. Суд може вийти

за межі позовних вимог лише якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. По-друге, кожна особа, яка звернулася по судовий захист, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд.

Виходячи зі змісту принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що також закріплений ст. ст. 2, 9 Кодексу адміністративного судочинства України, суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Таким чином, цей принцип обумовлює активну роль суду в адміністративному судочинстві. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі є галузевим принципом та властивий лише адміністративному судочинству. Цей принцип можна віднести до розшукових (інквізиційних) принципів. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі гармонійно поєднується в адміністративному судочинстві з принципами змагальності та диспозитивності. Отже, в адміністративному суді процес є змагальним із поєднанням елементів розшукового процесу.

Принцип обов'язковості судового рішення, закріплений ст. 129 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 14 Кодексу адміністративного судочинства України, означає, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Право на перегляд справи та оскарження судового рішення як принцип адміністративного судочинства, що закріплений ст. 129 Конституції України, ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 13 Кодексу адміністративного судочинства України, забезпечує учасникам справи, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив

питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, можливість домогтися апеляційного перегляду справи, а у визначених Кодексом адміністративного судочинства України – можливість касаційного оскарження судових рішень суду першої інстанції після їх апеляційного перегляду, а також постанов суду апеляційної інстанції.

Зміст принципу розумності строків розгляду справи, що закріплений ст. 129 Конституції України та ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, полягає у забезпеченні розгляду і вирішення справи у найкоротший строк, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами, закріплений у ст. ст. 2 та 45 Кодексу адміністративного судочинства України, надає можливість використання судом необхідних заходів задля забезпечення добросовісного використання учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання такими правами, зокрема заходів процесуального примусу.

Принципом відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення, що закріплений у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, забезпечується компенсація фізичним та юридичним особам понесених грошових витрат у зв'язку зі зверненням до суду та розглядом адміністративної справи як у випадку задоволення їхнього позову, так і в разі відмови у задоволенні позову суб'єкта владних повноважень до таких осіб²⁸.

Принцип охорони інтересів особи та держави передбачає, що найважливішим завданням діяльності державних органів є охорона конституційного ладу нашої держави, встановленого порядку управління, державного та суспільного порядку. Це завдання реалізують з метою охорони інтересів держави, однак при цьому в демократичному, правовому суспільстві забезпечення охорони інтересів держави слугує підставою додержання інтересів усіх законослухняних членів цього суспільства. Ось чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов'язано із забезпеченням охорони інтересів

особи взагалі та громадян держави зокрема. Тут наявний зворотний зв'язок. Охорона інтересів особи, громадянина – найважливіший чинник стабільності цивільного суспільства і, отже, належного функціонування державного апарату та держави в цілому²⁹.

Отже, принципи адміністративної процесуальної діяльності – це вихідні, основоположні ідеї, відповідно до яких вона здійснюється. Заразом варто мати на увазі, що принципи адміністративного процесуального права спираються на конституційні принципи публічного адміністрування, однак при цьому відображають особливості адміністративно-процесуальної галузі. Слід також зауважити, що розглянутих принципів адміністративного процесуального права повинні дотримуватись не лише органи публічного адміністрування чи особи, які їх представляють, або судові інстанції, а й інші учасники адміністративного процесу. В інакшому випадку їхні вимоги будуть гальмуватись на різних стадіях адміністративного процесу і зрештою негативно впливати на його результати.

3. СИСТЕМА, ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ ПРАВА

Адміністративне процесуальне право, як і інші галузі права, має власну внутрішню структуру, елементами якої є юридичні норми та інститути, спрямовані на забезпечення доступного і зручного розуміння правових приписів під час розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також вивчення й усвідомлення механізму правового регулювання процесуальних правовідносин. Таким чином, система адміністративного процесуального права – це внутрішня побудова галузі, що об'єднує в логічній послідовності та структурному взаємозв'язку його процесуальні норми та інститути.

²⁸ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса, 2019. С. 29.

²⁹ Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 29.

Вирізняються такі ознаки системи адміністративного процесуального права:

а) структурність, за якої система складається з визначених елементів – процесуальних норм;

б) об'єднаність цих норм, розташованих іноді в різних джерелах процесуального права, в правові інститути (підгалузі), що регулюють предметні якісно однорідні суспільні відносини;

в) логічність об'єднання та єдність взаємозв'язків між нормами і правовими інститутами (підгалузями), в результаті чого одні й ті самі норми (інститути) можуть впливати на суспільні відносини в різноманітних провадженнях на їх різних стадіях;

г) предметність і сфера регулювання суспільних відносин, за якою визначається галузева належність права;

г) цілісність системи, яка внаслідок динамічності якісно не втрачає властивостей її елементів³⁰.

Більшість науковців-адміністративістів поділяють систему адміністративного процесуального права на дві частини: Загальну та Особливу.

До Загальної частини належать положення, норми, які мають універсальний характер і розраховані на застосування у всіх видах та стадіях адміністративного процесу.

Особливу частину складають процесуальні норми, що регулюють організацію та здійснення адміністративного судочинства в кожній окремій його стадії, а також деякі інші питання.

Деякі науковці виділяють ще третю відносно відокремлену змістову частину – Спеціальну.

Загальна частина адміністративного процесуального права поєднує правові норми й теоретичні положення, що розкривають:

– поняття адміністративного процесуального права, його предмет і методи;

– ознаки та критерії відмінності адміністративного процесуального права від інших галузей права;

³⁰ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 45.

- принципи адміністративного процесуального права;
- адміністративні процесуальні норми та відносини;
- сутність адміністративного процесу та його зміст;
- коло суб'єктів і учасників адміністративного процесу та їхній правовий статус.

Загальна частина включає норми, положення, які мають уніфікований характер, знаходять свій прояв і застосування в інших частинах адміністративного процесуального права.

Особлива частина адміністративного процесуального права є найбільш складним утворенням, яке не має своєї сталої побудови, що зумовлено, як зазначалося вище, сучасним активним розвитком адміністративного процесуального права.

Загальноприйнятим у науці цієї галузі права є включення до Особливої частини всіх видів адміністративних проваджень (процедур).

Під адміністративним провадженням слід розуміти нормативно врегульовану сукупність послідовно здійснюваних процесуальних дій суб'єктом владних повноважень щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи³¹.

Назагал діяльність органів публічної влади щодо розгляду та вирішення адміністративних справ може відбуватись у межах адміністративних проваджень (адміністративно-деліктні провадження та провадження в адміністративних судах) та в межах адміністративних процедур (реєстраційні процедури, дозвільні процедури, контрольно-наглядові процедури тощо).

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження та процедури відбиває об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. Окрім цього, виділення конкретних проваджень та процедур у межах адміністративного процесу пов'язано й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері та, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин.

³¹ Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 34.

Наведемо найуживаніші та обґрунтовані наукові позиції щодо класифікації адміністративних проваджень.

На думку Ю. П. Битяка, за функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу доречно виокремити:

а) провадження, що носять установчий характер (провадження щодо утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності);

б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів);

в) правоохоронні провадження (провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян);

г) правонаділяючі провадження (провадження щодо реалізації контрольно-наглядових повноважень)³².

Крім того, більшість авторів виділяють звичайне та прискорене провадження. Прискорене провадження (наприклад, провадження в справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина обумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів і провадження по прийняттю індивідуальних актів управління. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки й прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування таких процедур, уведення їх у чіткі процесуальні межі слугують важливою гарантією доцільності та законності підзаконних актів, які видають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Отже, залежно від категорії індивідуально-конкретних адміністративних справ структуру Особливої частини

³² Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 184.

адміністративного процесуального права може бути подано таким чином:

- 1) процедури з відпрацювання та прийняття нормативних актів;
- 2) процедури з прийняття індивідуальних актів управління;
- 3) процедури з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян;
- 4) процедури щодо розгляду звернень громадян;
- 5) провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- 6) дисциплінарні процедури;
- 7) процедури з реалізації контрольно-наглядових повноважень;
- 8) реєстраційно-дозвільні процедури;
- 9) установчі процедури тощо.

До Спеціальної частини адміністративного процесуального права слід віднести адміністративне судочинство, яке тлумачиться, відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства, як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом.

Можливість виділення адміністративного судочинства в окрему структурну складову адміністративного процесуального права обґрунтована певними підставами:

- 1) правовою основою його здійснення є окремий кодифікований нормативно-правовий акт – Кодекс адміністративного судочинства України;
- 2) специфічними принципами адміністративного судочинства, що є відмінними від інших адміністративних проваджень;
- 3) спеціальним суб'єктом, який здійснює провадження щодо розгляду і вирішення адміністративної справи, – адміністративним судом;
- 4) колом суб'єктів, які вступають у відносини адміністративного судочинства (позивач, відповідач, треті особи та ін.);
- 5) специфічною процедурою, за якою адміністративний суд дає оцінку законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, яка має відмінні стадії, процесуальні етапи дії, відмінні від інших адміністративних процедур;

б) рішеннями, які виносяться за результатами розгляду адміністративної справи в суді³³.

Отже, під системою адміністративного процесуального права розуміють сукупність процесуальних норм та інститутів, об'єднаних на підставі спорідненого предмета правового регулювання, а саме розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічних відносин з метою забезпечення законних прав і свобод громадян.

Окрім предмета, методів та принципів правового регулювання, до основних юридичних критеріїв галузево-правової диференціації адміністративного процесуального права належать його джерела. Видається, що уявлення про галузь права слід складати виходячи з характеристики її джерел, та водночас на основі характерних особливостей цих джерел можна робити висновки про природу та зміст самої галузі права. На думку М. В. Джафарової, поняття «джерело адміністративного процесуального права» виступає відносною дефініцією, яку доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. У першому випадку – це різні форми (способи) зовнішнього вираження нормативної державної волі, правотворчого процесу, судової та адміністративної діяльності уповноважених та компетентних органів держави, а також впливу соціально-економічних, політичних, ідеологічних та культурних умов життя суспільства й держави, що об'єктивно викликають виникнення, існування та подальший розвиток офіційно загальнообов'язкових адміністративно-процесуальних норм. У вузькому розумінні (в юридичній літературі визнається домінуючим) – це державні або визнані офіційно державою документальні способи виразу та закріплення загальнообов'язкових норм адміністративного процесуального права, що мають визначені межі дії і забезпечуються відповідними засобами державного примусу, спрямовані на вирішення конкретних адміністративних справ з метою захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб та інтересів держави³⁴.

³³ Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 40.

³⁴ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис... д-ра юрид. наук. Харків : ХНУВС, 2018. С. 16.

З огляду на різноманітність джерел (нормативних актів) адміністративного процесуального права, з урахуванням ієрархічності підлеглості Е. Ф. Демський пропонує їх класифікувати таким чином³⁵:

1. Конституція України – як основний закон, що встановлює загальні правові принципи, права, свободи й особисту недоторканність людини, гарантії їх забезпечення та здійснення правосуддя в державі. Конституція України є основним джерелом прав, має найвищу юридичну силу. Вона виступає юридичною базою поточного законодавства. Вона є первинним (фундаментальним) джерелом адміністративного процесуального права та очолює систему законодавства. Так, відповідно до положень ч. 2 ст. 8, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Звідси розташування нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного процесуального права має відповідати цій конституційній «формулі»: «Конституція – міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, – закони – підзаконні нормативно-правові акти».

2. Міжнародні договори (угоди), згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України відповідно до ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України», є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Міжнародні договори застосовуються в адміністративному судочинстві в разі: їх відповідності Конституції України; регулювання ними конкретних процесуальних правовідносин; регулювання ними відповідних правовідносин інакше, ніж акт національного процесуального законодавства, не виключаючи можливості паралельного застосування цих актів, за умови взаємного кореспондування їхніх положень.

Серед міжнародних договорів як джерел адміністративного процесуального права важливе місце займає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, яка була ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р. та стала

³⁵ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 60.

першим міжнародним правовим документом, спрямованим на захист широкого спектра громадянських та політичних прав.

3. Кодекси України: Кодекс України про адміністративні правопорушення (Розділ III цього Кодексу встановлює перелік органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок їх утворення, права, обов'язки та компетенцію цих органів, а також підвідомчість справ; у Розділі IV регламентуються умови і порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, розгляд адміністративних справ, винесення постанов про накладення адміністративних стягнень, їх оскарження і опротестування; Розділ V встановлює порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень); Кодекс адміністративного судочинства України (завданням його є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій; Кодекс визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернень до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства); Митний кодекс України (також визначає засади організації провадження у справах про порушення митних правил (статті 356–406)).

4. Закони України: Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні; Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. регулює питання щодо звернення громадян до органів влади зі заявами і пропозиціями, у тому числі й оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. встановлює особливості проваджень у справах про корупційні дії.

5. Укази Президента України: Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р. на виконання вимог Закону України

«Про звернення громадян» зобов'язує органи влади, їхніх посадових осіб об'єктивно, всебічно і вчасно здійснювати перевірку заяв і скарг громадян, домагатися реального здійснення прийнятих по них рішень.

6. Норми адміністративного процесуального права містяться в актах Кабінету Міністрів України, постановках Верховної Ради України, нормативних актах центральних органів виконавчої влади (інструкціях, правилах, методиках), а також у Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, які взаємодіють з нормами адміністративного процесуального права.

7. Рішення Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду України та постанови Пленуму Касаційного адміністративного суду України, котрі містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного матеріального та процесуального права і розглядаються як судові прецеденти.

Концепція визнання правового прецеденту як самостійного джерела вітчизняної системи права є поширеною серед учених та видається не тільки теоретично обґрунтованою, а й практично необхідною, зокрема в контексті подальшого розвитку правової системи України та її становлення і розвитку як демократичної, правової держави, котра поступово інтегрується в європейський політико-правовий простір (як-от до ЄС).

Таким чином, в умовах конституційно-правової та судово-правової реформи, що відбуваються в Україні, дедалі більшого значення набувають такі «нетрадиційні» для вітчизняної правової системи джерела права, як судовий прецедент, правова доктрина тощо. Саме така тенденція розширення (збагачення) є характерною щодо системи джерел адміністративного процесуального права України³⁶.

Підсумовуючи викладене, доречно висновувати, що система джерел адміністративного процесуального права – це багаторівнева, складна, упорядкована, динамічна та відкрита

³⁶ Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право України : дис. ... д-ра філософії. Одеса, 2021. С. 144.

система, до якої належать: Конституція України, законодавство про адміністративне судочинство (міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, КАСУ, закони України), інші нормативно-правові акти (нормативно-юридичні джерела); правові доктрини (доктринальні джерела); судові прецеденти. Особливу вагу в системі джерел адміністративного процесуального права має Основний Закон України.

Системний підхід до вивчення юридичних явищ, аналіз чинного законодавства засвідчують, що норми адміністративного процесуального права тісно пов'язані з нормами інших галузей права.

Наприклад, ключова роль конституційного права полягає в тому, що воно встановлює вихідні принципи системи права та її окремих галузевих структур – як матеріальних, так і процесуальних. Не є винятком із цього правила й адміністративне процесуальне право. Концептуальні засади функціонування цієї галузі знаходять своє відображення в Конституції України та конституційних законах (під конституційними законами прийнято розуміти закони, що вносять зміни і доповнення до Конституції, приймаються в особливому, ускладненому порядку і мають таку саму юридичну силу, що й сама Конституція).

Одразу у двох напрямках відбувається міжгалузева взаємодія з приводу забезпечення прав і свобод людини та громадянина. З одного боку, значна частина таких прав і свобод реалізується за допомогою адміністративно-процесуальних норм, – і право на громадянство, і право на притулок в Україні, і право на свободу пересування, і право на звернення до органів влади, виборче право, право на працю та ін. З іншого – їх урахування є обов'язковим як при формуванні адміністративно-процесуального законодавства, так і безпосередньо у процесі застосування адміністративно-процесуальних норм.

Конституція України визначає таке: утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); право громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38); право на мирні збори (ст. 39); право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб (ст. 40);

права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині (ст. 66); кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори (ст. 67); кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Ці та інші матеріальні норми Конституції України тісно пов'язані з адміністративними процесуальними нормами при реалізації і захисті зазначених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Природно, що найвиразніший тип міжгалузевих взаємозв'язку представлений у відносинах адміністративно-процесуального права з одноіменною матеріальною галуззю – адміністративним правом.

Регламентуючий вплив адміністративно-процесуальних норм повністю охоплює сферу адміністративно-правових відносин (в інших випадках адміністративно-процесуальне право обслуговує лише певні сектори галузевих відносин, про що йтиметься нижче). Ним забезпечується функціонування всіх, без винятку, інститутів адміністративного права (адміністративної відповідальності, адміністративної юстиції, виконавчої влади, місцевого самоврядування, нормо-творення, звернень громадян та ін.).

Норми адміністративного процесуального права характеризуються тісним зв'язком із нормами цивільного права. Так, ч. 2 ст. 11 Цивільного кодексу України встановлено, що у випадках, визначених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади та місцевого самоврядування. Цивільним кодексом України встановлюється: державна реєстрація фізичних осіб (ст. 49) і правові форми участі держави у цивільних відносинах (ст. 167); розмежування відповідальності за зобов'язаннями держави (ст. 176); право на особисту недоторканність (ст. 289); умови викупу пам'ятки історії та культури з ініціативи державного органу (ст. 352); реквізиція з ініціативи державного органу в разі виникнення певних надзвичайних обставин (ст. 353); відшкодування шкоди, завданої органами держави (статті 1173–1177). Реалізація цих прав тісно пов'язана з адміністративними провадженнями.

Через норми адміністративного процесуального права реалізуються певні сімейні правовідносини, наприклад: соціальна й економічна підтримка та розвиток сім'ї; державна допомога сім'ям із дітьми; реєстрація актів цивільного стану; усиновлення; підтримка прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу; нагляд за дотриманням прав дітей та ін.

За допомогою норм адміністративного процесуального права значною мірою реалізуються відносини у сфері дії господарського права. Господарським кодексом України передбачено обмеження конкуренції (ст. 26), монополізму (ст. 27); заборона неправомірних угод між суб'єктами господарювання (ст. 30), дискримінації суб'єктів господарювання (ст. 31), недобросовісної конкуренції (ст. 32), неправомірного використання ділової репутації суб'єкта господарювання (ст. 33), створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції (ст. 34) та інші, відповідальність за порушення яких встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 164-3, 166-1, 166-2, 166-3), а розгляд справ і притягнення до відповідальності здійснюється саме через адміністративно-процесуальні норми. Господарським кодексом України передбачені державна реєстрація суб'єктів господарювання (ст. 58), ліцензування, патентування та квотування у господарській діяльності (ст. 14), процедури визнання суб'єкта підприємництва банкрутом (гл. 23) та інші відносини. Поняття адміністративного процесуального права України регулюються шляхом здійснення адміністративних проваджень. Крім цього, главами 27 та 28 Господарського кодексу України встановлено застосування адміністративно-господарських санкцій та відповідальності за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства, що також потребує застосування адміністративних процесуальних норм при розгляді і вирішенні справи про спір або спору про право в адміністративному чи судовому порядку.

У контексті кримінального права частиною 2 ст. 38 КУпАП передбачено, що у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць із дня прийняття рішення про відмову

в порушенні кримінальної справи або про її закриття. Статтею 253 КУпАП встановлено: якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання. Отже, притягнення до адміністративної відповідальності певним чином пов'язане і з матеріальними нормами кримінального права.

Адміністративні процесуальні норми взаємодіють із нормами у сфері: фінансового права, наприклад, щодо обігу цінних паперів та діяльності фондового ринку, банківської діяльності тощо; трудового права – щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці; земельного права, житлового права, природоохоронного права, лісового права, водного права – щодо правил використання земельних, лісових, водних ресурсів та житлового фонду і відповідальності за їх порушення; податкового права, митного права – щодо сплати податків і зборів; транспортно-го права – щодо правил безпеки перевезень пасажирів, пошти, багажу, вантажів та відповідальності у разі їх порушення³⁷.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. У чому полягає відмінність адміністративного процесуального права від адміністративного процесу?
2. Розкрийте суть імперативно-диспозитивного методу процесуального права.
3. Які функції притаманні адміністративному процесуальному праву?
4. Визначте основні принципи адміністративного процесуального права.
5. Наведіть зміст структурних елементів адміністративного процесуального права.
6. Охарактеризуйте основні ознаки системи адміністративного процесуального права.
7. Як класифікують джерела адміністративного процесуального права?
8. Розкрийте взаємозв'язок адміністративного процесуального права з іншими галузями права.

³⁷ Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 44–45.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ

1. ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ

Вивчаючи адміністративне процесуальне право як цілісну галузь процесуального права, що вирізняється не простою побудовою, не можна обійти увагою таку первинну її складову, як адміністративно-процесуальна норма.

Аналізуючи зміст адміністративно-процесуальної норми, слід зазначити, що вона має чимало спільного з адміністративно-правовою нормою.

До джерел дослідження адміністративно-процесуальної норми вдавалися багато знаних адміністративістів, які в різні часи досліджували поняття, особливості, їх принципи та види. До такої плеяди доречно віднести В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурку, Є. В. Додіна, І. П. Голосніченка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, О. І. Остапенка й інших. Тимчасом, попри вагомість їхніх наукових здобутків, актуальними залишаються деякі невирішені загальнотеоретичні та практичні питання щодо досліджень дефініцій поняття «адміністративно-процесуальна норма», змісту їх структурної побудови, їхньої ролі в сучасному розвитку адміністративного процесу.

Закономірність генезису процесуальних норм цілком очевидна. По-перше, неможливо з'ясувати правову природу процесуальних норм, які регламентують порядок реалізації суб'єктивного права платника податку (наприклад, право оскаржувати рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів), без встановлення змісту самого права на оскарження як основоположної матеріальної норми. А тому «відлік» розвитку процесуальної норми доцільно розпочинати від появи самої матеріальної норми. По-друге, розвиток процесуальних норм пов'язаний з потребою в якісних змінах правових основ функціонування держави. По-третє, з удосконаленням

демократичних інституцій, які спрямовані на підвищення стандартів у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, виникає необхідність у більш широкому пошуку варіантів реалізації процесуальних норм³⁸.

Спираючись на основи загальної теорії права, увесь арсенал юридичних норм, так само як і адміністративно-процесуальних норм, поділяють на два види: матеріальні й процесуальні, і за своїм змістом вони є передумовою існування адміністративно-процесуального права. Якщо матеріальні норми визначають коло суб'єктів правовідносин, окреслюють їхній правовий статус, закріплюють принципи, форми діяльності учасників адміністративного процесу, то процесуальні встановлюють порядок, способи, методи реалізації матеріальних норм.

Адміністративно-процесуальній нормі притаманні всі визначальні риси юридичних норм, як-от:

- являє собою загальнообов'язкове правило поведінки;
- втілює веління державно-владного характеру;
- юридична сила надається їй державою;
- способом її творення є безпосереднє встановлення або санкціонування;
- предметом їх регулювання є суспільні відносини щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також держави у сфері державного управління (в публічній сфері);
- виконує регуляторну функцію відповідних суспільних відносин;
- має формально визначений характер (закріплюється в офіційних джерелах);
- формою вираження адміністративно-правових норм є адміністративне процесуальне законодавство;
- адресована всім учасникам суспільних відносин, що нею регулюються;
- обов'язкова до виконання;
- реалізація забезпечується примусом держави.

Норми адміністративно-процесуального права, на відміну від кримінального і цивільного процесу права, приймаються

³⁸ Василенко Н. В. Некоторые вопросы генезиса процессуальных норм налогового права. *Legea si viata*. 2016. № 5/2. С. 17.

головно на рівні діяльності органів виконавчої влади, починаючи від Кабінету Міністрів України та закінчуючи центральними органами виконавчої влади. Як правило, вони приймаються у формі підзаконних нормативно-правових актів, наприклад, інструкцій, правил, статутів, положень, методичних вказівок із оформлення матеріалів з адміністративного процесу, указів Президента України щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, які теж містять адміністративно-процесуальні норми, що підкреслює особливості адміністративного процесу.

Визначаючи адміністративно-процесуальну норму, О. В. Кузьменко цілком логічно вказує, що це установлене державою та забезпечене її примусом загальнообов'язкове правило поведінки, яким регулюються організуючі правові відносини, що складаються в процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права³⁹, вказуючи при цьому на полігалузевий характер впливу норми права, який охоплюється іншими галузями матеріального права, таких як господарське, фінансове, цивільне тощо.

Цікавою думкою щодо дослідження сучасної періодизації процесуальних юридичних норм у сфері публічного права поділилася О. Є. Солдатова, яка пропонує диференціювати при розгляді процесуальних норм, що регулюють порядок реалізації норм матеріального права, їх у дві самостійні гілки: юридичний процес вирішення спорів та юридичний процес застосування санкцій. Свідченням удосконалення цих процесуальних норм є збільшення кількості підзаконних правових актів, перехід їх у ряд законів, а згодом і трансформація в кодифіковані акти.

В. Г. Перепелюк наголошує, що, досліджуючи розвиток процесуальних норм, необхідно керуватися їхнім змістом. Насамперед потрібно відповісти на низку запитань, і якщо відповідь на них не збігається в той чи інший відрізок часу, це означає, що такі норми зазнали змін. Так, учений вважає, що адміністративно-процесуальні норми відповідають на запитання «Який порядок вирішення спорів у відносинах

³⁹ Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. С. 14.

із владними суб'єктами?». Проте варто зауважити, що до таких норм науковець не відносить норми, які визначають «спосіб» поведінки, оскільки вони повинні залишатися в матеріальному праві (так звані норми неправозастосовних (матеріальних) процедур)⁴⁰.

І. В. Атаманчук, характеризуючи процесуальні норми, вказує, що «вони регламентують порядок діяльності суб'єктів права, виконання обов'язків, дотримання заборон, несення відповідальності», додаючи, що «процесуальні норми жодним чином не стосуються змісту матеріальних норм і не суперечать їм <...> процесуальні норми мають встановлювати порядок, який передбачає якомога більше шляхів реалізації норм матеріального права, та повинні надавати право самостійно обирати шлях, що забезпечить багатоваріантність і диспозитивність процесуального регулювання»⁴¹.

М. П. Курило, аналізуючи сутність процесуальної норми, наполягає на тому, що це сформульовані правила поведінки, які зумовлені потребою у забезпеченні прав учасників у сфері того чи іншого судочинства, призначені для регулювання суспільних відносин та охоплюють правила поведінки суб'єктів, спеціально уповноважених державою на здійснення юрисдикційної діяльності, а також інших учасників процесу⁴².

За твердженням Л. М. Ніколенко, норма процесуального права є нормою права, що регулює суспільні (процесуальні) відносини, які виникають між судом, з одного боку, та учасниками судового розгляду – з іншого, і спрямовані на вирішення процедурних та організаційних питань щодо реалізації норм матеріального права з метою захисту прав і законних інтересів суб'єктів матеріальних правовідносин⁴³.

⁴⁰ Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посібник. Чернівці : Рута, 2003. С. 117–118.

⁴¹ Атаманчук І. В. Генеза процесуального права України: тенденції, перспективи розвитку : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2014. С. 13–14.

⁴² Курило М. П. Щодо уніфікації підстав порушень норм процесуального права. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 99–102. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2013_6_24.pdf

⁴³ Ніколенко Л. М. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. *Наше право*. 2013. № 10. С. 148–154. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Nashp_2013_10_26.pdf

Інтерпретуючи процесуальні норми, Л. М. Касьяненко констатує, що їх сутність полягає в тому, що вони завжди регламентують порядок, форми, методи реалізації норм матеріального права⁴⁴. У зв'язку з цим небезпідставно О. О. Сидоренко зауважує, що юридична наука не має єдиного підходу до розкриття природи процесуально-правових норм й вони інтерпретуються по-різному, зокрема як правила поведінки (норми), які:

- спрямовані на встановлення процедури здійснення судочинства;

- регулюють вирішення юридичного конфлікту як за судовою, так і за адміністративною процедурами;

- встановлюють процедуру, якою регламентовано будь-який процес правозастосовної реалізації норм права;

- визначають порядок не лише правозастосовної, а й будь-якої правової форми діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважених ними суб'єктів;

- встановлюють порядок реалізації прав та обов'язків учасників суспільних відносин як при їх правозастосовній реалізації, так і поза процесом правозастосування;

- регламентують не тільки процес реалізації правових норм, а й процес правозакріплення⁴⁵.

Далі автор, характеризуючи особливості процесуальних норм, вказує таке:

- 1) головним способом правового регулювання, що лежить в основі встановлюваних процесуальними нормами правил поведінки, виступає зобов'язання – обов'язок діяти певним чином;

- 2) основною формою реалізації процесуальних норм є їх виконання;

- 3) зазвичай вони набувають регулятивного значення тільки у взаємозв'язку з іншими процесуальними нормами;

- 4) такі норми беруть участь у праворегулюванні на кожному з його етапів;

⁴⁴ Касьяненко Л. М. Фінансово-правовий процес : монографія. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. С. 270.

⁴⁵ Сидоренко О. О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди : монографія. *Право*. 2014. С. 21.

5) їхні приписи, порівняно з матеріальними, більш формалізовані;

6) як правило, при реалізації норм процесуального права примус застосовується не як засіб реагування за скоєне правопорушення, а як механізм забезпечення дотримання встановленого порядку⁴⁶.

Таким чином, слід зазначити, що процесуальність виражає динамічність, зміну стану матерії (визначення порядку, часу такої зміни) та в цілому демонструє умови втілення матеріальних основ буття. Вважаємо, що саме такі загальні уявлення про процес стали основою тлумачення змісту поняття «процесуальні норми».

Будь-яка галузь життєдіяльності людини створюється з певних складових, певних елементів; не винятком у цьому процесі є і сфера права, яка поділяється на галузі, галузі – на інститути, а інститути – на норми. Норми права виступають її найменшими структурними одиницями, мають свою структурну побудову і призначення. Галузі адміністративного права мають назву адміністративно-процесуальних норм і призначені для регулювання багатьох суспільних відносин, які формуються в силу забезпечення державними органами влади чи їх уповноваженими посадовими особами встановленого чинним законодавством порядку вирішення низки адміністративних справ з перспективою забезпечити ефективний захист прав та свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави.

Дещо ширшими за своїм змістом та визначенням є особливості адміністративно-процесуальних норм; і в цьому питанні слід погодитися з позицією О. В. Кузьменко, котра виділяє такі їх особливі риси:

1. Сервісна функція адміністративного процесуальних норм полягає в тому, що існування норм адміністративного процесуального права обумовлено лише необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації кореспондуючих матеріальних норм. Норми матеріального права покликані здійснювати безпосередній вплив на суспільні відносини (економічні, соціальні,

⁴⁶ Сидоренко О. О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди : монографія. *Право*. 2014. С. 49–50.

виробничі, політичні, культурні) публічно-управлінської сфери, своєю чергою, адміністративно-процесуальні норми такої самостійної зовнішньої цілі не мають, тобто вони виконують виключно сервісну або обслуговуючу роль стосовно матеріальних норм і є інструментом їх реалізації в житті.

2. Похідний характер норм адміністративного процесуального права прямо впливає з їх попередньої якості. Мета процесуальних норм – забезпечення реалізації норм матеріальних галузей права, які не можуть існувати без останніх. Тобто поява матеріальних норм права завжди передує появі норм процесуальних.

3. Полігалузевий (з *грец.* численний, широкий) характер організуючого впливу адміністративно-процесуальних норм.

На відміну від норм кримінального процесуального та цивільного процесуального права, які обслуговують лише однієї матеріальні галузі (кримінальне і цивільне право), адміністративно-процесуальні норми встановлюють порядок реалізації норм цілої низки матеріальних галузей – адміністративного права, митного права, земельного права, трудового права та інших.

4. Наявність особливого предмета регулювання. Норми адміністративного процесуального права регламентують чітко визначену сферу соціальних відносин – публічно-управлінських, організуючих суспільних відносин щодо реалізації встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

5. Розгалуженість системи джерел адміністративного процесуального права. Норми інших процесуальних галузей встановлюються або встановлюються виключно вищими органами держави, натомість адміністративно-процесуальні норми приймаються практично усією вертикаллю органів публічної влади. Це обумовлює особливість системи джерел адміністративного процесуального права.

Адміністративно-процесуальні норми містяться не лише в Конституції України, міжнародних договорах, кодексах та законах України, а й у підзаконних нормативних актах Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх рівнів, Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України.

6. Спрямованість на реалізацію «позитивних» матеріальних правовідносин. Зазначена особливість адміністративно-процесуальних норм проявляється у порівнянні їх із нормами інших процесуальних галузей (кримінального процесуального та цивільного процесуального) права. Норми зазначених галузей завжди спрямовані на врегулювання суперечки про право і тісно пов'язані із застосуванням заходів державного примусу. На відміну від них, переважна більшість норм адміністративного процесуального права покликана забезпечувати реалізацію «неконфліктних» (позитивних) правовідносин, що складаються в ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади.

7. Широта кола суб'єктів застосування адміністративно-процесуальних норм. Коло суб'єктів застосування норм кримінального процесуального та цивільного процесуального права є порівняно вузьким (суди, органи попереднього слідства, дізнання, прокуратури та деякі інші органи (їхні посадові особи) та чітко визначено законодавцем. Адміністративно-процесуальні норми, навпаки, застосовуються практично всім масивом виконавчо-розпорядчих органів – від керівників підрозділів державних підприємств до Президента України.

Таким чином, узагальнюючи наведене, на основі вказаних властивостей та особливостей адміністративно-процесуальну норму можна дефініювати як встановлене та санкціоноване державою формально визначене загальнообов'язкове правило поведінки, гарантоване системою заходів державного впливу, яке виступає регулятором адміністративно-процесуальних відносин щодо визнання, реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також інтересів держави в публічній сфері, розгляду і вирішення адміністративних справ.

Вивчаючи структурну побудову адміністративно-процесуальної норми, варто акцентувати увагу на тому, що як і норми багатьох інших галузей права, правові норми в адміністративному процесі є досить складними за своєю будовою і їм притаманна власна структура.

Структура адміністративно-процесуальної норми – це її внутрішня будова, логічно обумовлена система взаємодіючих та взаємозалежних елементів.

З теорії права нам відома «класична» модель побудови будь-якої правової норми, що передбачає наявність трьох взаємопов'язаних елементів – гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотеза – це частина адміністративно-процесуальної норми, в якій визначаються фактичні умови, за яких настає чинність усієї норми права, норма застосовується та повинна виконуватись. Остання вступає у дію в єдино можливому випадку, прямо вказаному в гіпотезі. Відповідне питання вже не покладається на розсуд суб'єкта правозастосовної діяльності – воно однозначно вирішено законодавцем. Гіпотеза відповідає на запитання: коли? де? в якому разі? за якої умови?⁴⁷.

Відповідно до ступеня визначеності виражених у ній обставин, гіпотеза може бути абсолютно визначеною та відносно визначеною.

Абсолютно визначена гіпотеза чітко формулює сферу застосування адміністративно-процесуальної норми, що виключає можливість суб'єкта правозастосовної діяльності приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей – воно однозначно вирішено законодавцем. Тобто норма вступає в дію у випадку, прямо зазначеному в гіпотезі, іншого законодавець не надає.

Відносно визначена гіпотеза містить елементи адміністративного процесуального розсуду, певні вказівки, що надають правозастосувачу право самостійно вирішувати питання про можливість її застосування, тобто наявні підстави вступу норми в дію. Зазвичай такі гіпотези формуються за допомогою семантичних конструкцій: «за необхідності», «у разі потреби», «у випадку, коли є підстави вважати», «з урахуванням обставин», «з власної ініціативи» тощо⁴⁸.

Зважаючи на кількість діючих умов гіпотез як структурних частин адміністративно-процесуальних норм, їх доцільно поділити на прості та складні.

У простій гіпотезі вказується тільки одна умова реалізації норми адміністративно-процесуального права.

⁴⁷ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник. Київ, 2008. С. 71.

⁴⁸ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ, 2007. С. 83.

Складні гіпотези містять одразу кілька обставин, які передбачають «здіяння» адміністративно-процесуальної норми. Серед них виокремлюються альтернативні та комплексні гіпотези.

В альтернативній гіпотезі кожної окремої обставини з кількох наявних є достатньо для вступу норми у дію.

Комплексна гіпотеза передбачає кілька умов, одночасне настання яких призводить до виникнення відповідних адміністративно-процесуальних правовідносин. Кожна з цих умов, взята окремо, є недостатньою для активації адміністративно-процесуальної норми.

Скажімо, згідно зі ст. 8 Закону України «Про звернення громадян», не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті.

Як бачимо, гіпотеза заданої норми включає аж п'ять обов'язкових обставин:

- 1) повторність звернень;
- 2) факт вирішення першого звернення по суті;
- 3) в обох зверненнях фігурують одні й ті ж питання;
- 4) адресат обох звернень є незмінним;
- 5) обидва звернення належать одному авторові.

Тимчасом варто зазначити, що в науці адміністративного процесу найчастіше можна бачити прості гіпотези.

Диспозиція – елемент адміністративно-процесуальної норми, що саме і встановлює правило поведінки, за яким учасники адміністративно-процесуальних правовідносин мають діяти у разі настання умов, що зазначені у гіпотезі.

Типовою ознакою диспозиції є, з одного боку, її імперативність, тобто неможливість змінити правило поведінки, що встановлено законодавцем, з іншого боку, частина адміністративно-процесуальних норм має дозвільну диспозицію, тобто коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самостійно визначити свою поведінку.

Залежно від ступеня конкретизації закріплюваного правила поведінки, диспозиції норм адміністративно-процесуального права класифікуються на прямі, альтернативні та бланкетні.

Пряма (визначена) диспозиція містить вказівку на єдино можливий у даному випадку варіант поведінки. Вона є найбільш простою у розумінні та застосуванні, оскільки абсолютно точно і ясно визначає необхідну поведінку суб'єктів правовідносин, не припускаючи жодних її альтернатив. Так, у ч. 2 ст. 9 КАСУ однозначно вказується: суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Згідно з ч. 13 ст. 10 цього ж Кодексу, Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу.

Альтернативна (відносно визначена) диспозиція закріплює кілька варіантів можливої поведінки. В разі виникнення обставин, передбачених гіпотезою, учасник адміністративно-процесуальних правовідносин отримує можливість вибору одного, кількох або навіть усіх цих варіантів одразу. Водночас його поведінка не повинна виходити за рамки, окреслені адміністративно-процесуальною нормою.

Приміром, у передбачених статтею 260 КУпАП випадках до особи можуть бути застосовані примусові заходи, спрямовані на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Застосовуючи цю норму, уповноважений суб'єкт особисто вирішує, який саме захід або заходи адміністративного примусу мають бути вжиті до порушника і чи потрібно до них вдаватися взагалі.

Бланкетна («відсилочна», або «відкрита») диспозиція містить найзагальнішу характеристику правила поведінки, ніяк його не конкретизуючи. Роз'яснення щодо необхідного порядку дій слід шукати в інших нормах або нормативних актах, до яких вона відсилає.

Зазвичай нормотворець обмежується вказівкою на:

- а) переадресацію суб'єкта правозастосування до інших положень цього ж таки нормативного акта;
- б) назву відповідного нормативного акта;
- в) тип нормативних актів, де слід шукати кореспондуючу юридичну норму;

г) суб'єкта видання нормативного акта (форма та порядок повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства встановлюються Кабінетом Міністрів України);

г) сферу дії відповідного нормативного акта (рішення щодо звернень громадян та відповіді на них оформляються відповідно до вимог законодавства про мови (ст. 6 Закону України «Про звернення громадян»));

д) законодавство України взагалі (в установленому законодавством порядку).

У всіх перелічених випадках завдання з відшукування необхідної норми покладається безпосередньо на суб'єкта правозастосовної діяльності.

Санкція – частина адміністративно-процесуальної норми, в якій зазначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі порушення диспозиції норми, а саме вказується на несприятливі наслідки, що виникають у разі порушення її диспозиції.

Слід зазначити, що доволі незначний масив адміністративно-процесуальних норм характеризується наявністю «власної» санкції.

Окрему санкцію норма адміністративно-процесуального права має лише тоді, коли нормотворець вважає за необхідне підкреслити особливу важливість закріпленого в ній правила поведінки для всебічного, неупередженого, об'єктивного, оперативного розгляду адміністративної справи.

Так, санкції норм, закріплених у гл. 9 КАСУ, передбачають можливість застосування до порушників правил адміністративного судочинства певних примусових заходів:

– попередження, видалення зі залу судового засідання (за порушення порядку під час судового засідання та невиконання розпоряджень головуючого);

– тимчасове вилучення доказів для дослідження судом (за неподання без поважних причин витребуваних судом письмових або речових доказів);

– привід (у разі неявки за викликом суду осіб, явка яких є обов'язковою), штраф.

Інший перелік заходів процесуального примусу (адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів) містить санкція ст. 260 КУпАП. Умовами, за яких вона вступає в дію, є:

- неможливість в інший спосіб припинити адміністративне правопорушення;
- потреба у встановленні особи порушника;
- неможливість скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці, у випадках коли складення протоколу є обов'язковим, та інші.

Отже, якщо постає нагальна потреба у забезпеченні певних процесуальних дій за допомогою заходів процесуального примусу, то останні формулюються у санкціях окремих адміністративно-процесуальних норм. При цьому санкція виконує функцію забезпечення нормального перебігу адміністративного процесу і не має на меті притягнення порушника процесуальних правил до відповідальності.

За ступенем визначеності заходів процесуального примусу санкції адміністративно-процесуальних норм поділяються на абсолютно визначені, відносно визначені та альтернативні.

Абсолютно визначена санкція чітко та однозначно фіксує захід негативного впливу на недобросовісного учасника адміністративно-процесуальних правовідносин.

Відносно визначена санкція, закріплюючи конкретний захід процесуального примусу, одночасно встановлює межі його застосування.

Альтернативна санкція містить перелік заходів реагування на порушення правил адміністративного процесу. Конкретний захід (заходи) обирає суб'єкт правозастосовної діяльності. Прикладом може слугувати вже згадувана нами стаття 260 КУпАП, котра передбачає можливість застосування до особи адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів.

Кваліфікація адміністративно-правових норм для науки адміністративного процесуального права має важливе значення.

Як зазначає О. О. Сидоренко, класифікація будь-яких юридичних норм сприяє теоретичному обґрунтуванню їхнього місця та функцій у механізмі правового регулювання, допомагає

визначити вірогідний ступінь ефективності правових приписів при їх реалізації і, як наслідок, розробити способи поліпшення правотворчої та правозастосовної діяльності⁴⁹.

В. Б. Авер'янов трактує класифікацію адміністративно-правових норм як розподіл їх на види (групи) залежно від обраного критерію (ознаки)⁵⁰.

Кількість критеріїв класифікації, відповідно і самих класифікацій, є нескінченною, саме тому доречно дослідити лише ті з них, що застосовуються у багатьох інших галузях права. Правильне розподілення норм адміністративного процесу має досить важливу як теоретичну, так і практичну вагу для науки адміністративного процесуального права.

Воно надає можливість чіткіше відобразити характер адміністративно-правового регулювання та обирати щонайкорисніші для певних об'єктів регулювання правові засоби.

З метою якомога повнішого осмислення закономірностей функціонування, принципів побудови та інших сутнісних характеристик адміністративно-процесуальних норм у теорії права формуються їх різноманітні класифікації. Число критеріїв таких класифікацій (а отже, і самих класифікацій) є практично необмеженим, тому звернімося до найбільш значущих із них.

I. За обсягом предмета правового регулювання адміністративно-процесуальні норми поділяються на:

- загальногалузеві (їхня дія поширюється на всю сферу адміністративно - процесуальних відносин);
- інституціональні (регламентують суспільні відносини в межах окремих інститутів адміністративного процесуального права):
 - провадження за розглядом звернень громадян;
 - адміністративно-позовного провадження;
 - виконавчого провадження;
 - провадження розгляду справ про адміністративні делікти;

⁴⁹ Сидоренко О. О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди : монографія. Харків : Право, 2014. С. 192.

⁵⁰ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2007. С. 115.

- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження;
- провадження із застосування заходів заохочення та ін⁵¹.

2. За юридичним змістом С. Г. Стеценко та В. Б. Авер'янов (деякі автори називають цей критерій «за формою припису», «за формою вираження») виділяють такі види норм:

- зобов'язуючі (приписні) – містять у собі вимогу виконати певні дії, тобто містять юридичну вказівку діяти відповідним чином при настанні передбачених нормою умов;

- забороняючі (категоричні, імперативні) – містять у собі заборону в разі настання визначених нормою умов на вчинення тих чи інших дій;

- уповноважуючі (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні) – передбачають право суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин самостійно вирішувати питання про здійснення відповідних дій, тобто забезпечують можливість адресату діяти у рамках вимог заданої норми на власний розсуд, але з дотриманням правового режиму, що нормою встановлюється. Такі дозволи дають можливість вибору того чи іншого варіанта дії у межах певного правового режиму, що створюється певною нормою;

- стимулюючі (заохочувальні) – містять засоби матеріального та морального впливу для забезпечення належної поведінки учасників адміністративно-процесуальних відносин, тобто домагаються відповідної поведінки суб'єкта за допомогою певних засобів заохочення;

- рекомендаційні – містять рекомендації, що не мають юридично обов'язкового характеру, а лише дають можливість пошуку найбільш доцільних варіантів розв'язання покладених завдань. Особливість правової природи цих норм криється в тому, що рекомендації, передбачені цими нормами, не містять прямих приписів⁵².

⁵¹ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ, 2007. С. 89.

⁵² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник. Київ, 2008. С. 75; Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2007. С. 118.

3. За юридичною силою можна виділити п'ять блоків адміністративно-процесуальних норм:

а) перший блок утворюють норми законодавчого рівня, котрі містяться в:

- міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих Верховною Радою України;
- Конституції України;
- рішеннях Конституційного суду України;
- законах та кодексах України.

Цьому блоку підпорядковуються всі інші блоки адміністративно-процесуальних норм. Зауважимо, що подальше розташування цих блоків «по вертикалі» є умовним, оскільки кожен із них репрезентує відносно незалежний та не підпорядкований іншим нормативний комплекс;

б) до другого блоку відносять норми, відображені у нормативних актах Президента України як найвищої посадової особи, котра не належить до жодної з гілок державної влади;

в) норми третього блоку містяться в нормативних актах представницьких органів:

- Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- органів місцевого самоврядування різних рівнів, їх виконавчих органів та посадових осіб (в частині повноважень, делегованих їм органами державної влади);

г) норми четвертого блоку виражені у нормативних актах органів судової влади:

- Пленуму Верховного Суду України;
- Касаційного Адміністративного суду України;

ґ) до п'ятого блоку належать норми, закріплені у нормативних актах органів виконавчої влади:

– Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;

– центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом);

– голів обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також керівників їхніх структурних підрозділів;

– керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– керівників державних підприємств, установ та організацій.

4. Залежно від підходу до поняття адміністративного процесу (вузька чи управлінська концепції розуміння адміністративного процесу) виокремлюють:

– адміністративно-процедурні норми – забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління, внутрішньоорганізаційної та контрольної діяльності;

– адміністративно-юрисдикційні норми – забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та в адміністративному судочинстві.

5. За сферою соціальних відносин, у якій вони діють, виділяються адміністративно-процесуальні норми, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері:

– економіки та її основних галузях (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспортна галузь тощо);

– соціально-культурній (освіта, наука, охорона здоров'я);

– органів внутрішніх справ тощо.

6. За дією в часі розрізняють такі види адміністративно-процесуальних норм:

– постійні (з невизначеною тривалістю дії). «Постійний» характер дії має переважна більшість норм адміністративного процесуального права;

– тимчасові (із заздалегідь визначеною тривалістю дії).

7. За дією в просторі адміністративно-процесуальні норми бувають:

– загальнодержавні (наприклад, норми КАСУ, КУпАП);

– регіональні;

– місцеві;

– локальні.

Класифікуються норми адміністративного процесуального права й за багатьма іншими критеріями:

– за способом викладення змісту норми (визначені та бланкетні);

– за способом творення (встановлені або санкціоновані державою);

– за суб'єктами видання;

– за колом адресатів тощо.

Вивчення питання реалізації права та його форм дає можливість не тільки усвідомити дієвість норм права в соціальному

середовищі, а й визначити на тому чи іншому етапі проблеми їх класифікації у системі регулювання суспільних відносин.

Зокрема, М. С. Кельман та О. Г. Мурашин виокремлюють такі критерії класифікації форм реалізації права: за кількісним складом (індивідуальну і колективну); за характером дій суб'єктів (дотримання, виконання, використання і застосування)⁵³.

Ю. П. Пацурківський вказує, що здебільшого правові норми реалізуються в межах правовідносин, у яких учасники цих відносин виступають носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків один щодо одного. Реалізація норм права зумовлює виникнення, зміну або припинення правовідносин⁵⁴.

О. В. Легка зосереджує увагу на тому, що реалізація права – це інтелектуально-вольова діяльність суб'єктів права, спрямована на виконання, дотримання, застосування правових норм та досягнення бажаного особистого чи соціального результату⁵⁵.

О. Ф. Скакун під реалізацією норм права розуміє втілення розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права, у їхній практичній діяльності, стверджуючи, що її можна розглядати і як процес, і як кінцевий результат⁵⁶.

Що стосується реалізації адміністративно-процесуальних норм, то під цим поняттям слід розуміти практичне втілення в адміністративно-процесуальній діяльності суб'єктів правовідносин встановлених правил поведінки щодо виконання юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав, дотримання заборон в адміністративному процесі.

Практичне втілення приписів адміністративно-процесуальних норм становить суть адміністративного процесу,

⁵³ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2006. С. 322.

⁵⁴ Пацурківський Ю. П. Реалізація права: поняття, зміст та співвідношення з суміжними категоріями. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 636. С. 59–64. URL: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/636/8.pdf>. С. 61–62.

⁵⁵ Легка О. В. Реалізація норм права: теоретико-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 30–33. URL: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/1_2012/07.pdf

⁵⁶ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. С. 387.

є його змістовим наповненням та об'єктивним вираженням. Адміністративний процес і реалізація адміністративно-процесуальних норм – взаємопов'язані явища, які доповнюють одне одного.

Реалізація адміністративно-процесуальних норм здійснюється за встановленою класичною чотирьохелементною класифікацією: застосування, виконання, використання та дотримання.

З-поміж форм реалізації норм адміністративного процесуального права важливе місце посідає застосування – вирішення суб'єктом адміністративної юрисдикції конкретних питань, що виникають у ході адміністративного процесу, шляхом прийняття обов'язкових до виконання нормативно-правових актів юридично-владних рішень (актів).

Ця форма правореалізації характеризується наявністю низки специфічних рис:

- суб'єктами її втілення виступають уповноважені органи (посадові особи) публічної влади;
- наслідком її реалізації є встановлений індивідуально-конкретний акт;
- має державно-вольовий (імперативний) характер, який забезпечується примусом держави і є обов'язковим для виконання.

Всі учасники адміністративного процесу наділені юридичними правами та обов'язками, які реалізують їх, крім форми застосування, шляхом виконання, дотримання та використання.

Вказані форми правореалізації на відміну від застосування, носять диспозитивний характер реалізації, здійснюються переважно суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями, і спрямовуються на досягнення в адміністративному процесі локального процесуального результату.

Виконання – це активна поведінка суб'єкта правовідносин щодо втілення у життя приписів зобов'язуючих норм адміністративного процесуального права.

Реалізація заданої форми встановлює обов'язок для учасників адміністративного процесу:

- свідку з'являтися на виклик уповноваженого суб'єкта адміністративної юрисдикції і давати детальні й правдиві пояснення про відомі йому обставини справи;

- особі в разі отримання повістки-виклику до адміністративного суду замість адресата повідомити про неї адресата;
- особі, за якою встановлено адміністративний нагляд, прибути у визначений установою виконання покарань термін в обране нею місце проживання і зареєструватися в органі внутрішніх справ тощо.

Дотримання – це форма правореалізації, що полягає в утриманні від вчинення дій, заборонених нормами адміністративного процесуального права.

Шляхом дотримання реалізуються заборони щодо:

- подання звернення, що містять наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб;
- порушення порядку під час засідання адміністративного суду;
- користування та розпорядження товарами і транспортними засобами, митне оформлення яких не закінчено;
- ухилення від виконання постанов про накладення адміністративних стягнень і т. ін.

Використання – поведінка суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин, спрямована на реалізацію наданих йому процесуальних прав.

Використання є формою реалізації уповноважуючих та дозволяючих норм адміністративно-процесуального права. Вона характеризується як активною, так і пасивною поведінкою суб'єкта; головною особливістю використання є диспозитивність, яка виражається свободою дій суб'єкта у вирішенні ним нормативного припису.

Форми використання реалізуються адміністративно-процесуальними нормами, які закріплюють право особи на:

- оскарження процесуальних рішень та дій суб'єктів адміністративної юрисдикції;
- отримання юридичної допомоги;
- подання доказів у справі;
- участь в адміністративному процесі національною мовою;
- ознайомлення з матеріалами справи та ін.

2. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН

Будь-які правовідносини в сфері права належать до основних аспектів правових наук. Так, адміністративний процес не може існувати без відповідних правовідносин, як і успішно розвиватися та функціонувати. Щоб зрозуміти поняття правовідносин у науці адміністративного процесу, варто вивчити та сформулювати певні критерії, на яких він базується.

З теорії права нам відомо, що адміністративно-процесуальні відносини ґрунтуються на двох типах відносин – це суспільні відносини (стосунки між людьми в процесі їхньої діяльності) та правові відносини (урегульовані нормами права суспільні зв'язки).

У своїй переважній більшості процесуальні відносини викликаються до життя появою кореспондуючих норм адміністративного процесуального права. Впроваджуючи останніх, суб'єкт нормотворчої діяльності часто має за мету формування «нових» соціальних зв'язків, необхідних для успішного вирішення завдань сучасного адміністративного процесу.

Усі суспільні відносини, котрі виникли в результаті нормотворчої діяльності, мають правову «оболонку» від самого початку свого існування. Вони стають правовими з моменту зародження і не можуть існувати інакше, як у юридичній формі.

Якщо суспільство розвивається, функціонує, то між людьми, звісно, виникають різного роду суспільні відносини. Держава з метою забезпечення порядку в суспільстві, встановлення дисципліни, уникнення проблем і криз, задля реалізації своїх державних потреб розуміє, що їй необхідно регулювати вказані суспільні відносини. Для цього відповідні державні інститути створюють, реалізують і закріплюють у нормативно-правових актах правові норми, що безпосередньо впливають на певні суспільні відносини, в результаті чого останні перетворюються на правовідносини.

Іншими словами, адміністративно-процесуальні відносини – це результат впливу адміністративно-процесуальних норм на поведінку учасників адміністративного процесу, через що між ними виникають певні правові зв'язки.

Основними передумовами виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин є:

- юридична – наявність норми адміністративно-процесуального права. Адміністративно-процесуальна норма є неодмінною умовою існування однойменних правовідносин. У цьому випадку ситуація однозначна: немає норми – немає й правовідносин. Норма права – це нібито «правова шапка», яку одягають на суспільні відносин та створюють таким чином правовідносини;

- соціально-правова – наявність кореспондуючих матеріальних правовідносин, тобто матеріальні правовідносини реалізуються за допомогою процесуальних. Відсутність матеріальних правовідносин закономірно призводить до безрезультатності існування процесуальних. Якщо перші виникають у зв'язку з потребою в організації «базисних» соціальних зв'язків (економічних, політичних, виробничих та ін.), то головне призначення других – забезпечити функціонування самих матеріальних правовідносин, тобто змусити їх діяти. Отже, процесуальні правовідносини завжди є похідними від матеріальних та виникають лише з метою практичної реалізації останніх. Кореспондуючі матеріальні правовідносини виступають передумовою їх виникнення, але ніколи «будівельним матеріалом» їхньої конструкції;

- фактична – адміністративно-процесуальні відносини виникають, змінюються та припиняються лише з настанням конкретних життєвих обставин, які прийнято називати юридичними фактами.

Слід мати на увазі, що, незважаючи на найтісніший зв'язок із адміністративно-процесуальними правовідносинами, юридичні факти не входять до їхнього складу. Вони виконують роль зовнішнього імпульсу (поштовху), яким приводиться в дію, змінює характер роботи або зупиняється механізм правовідносин.

У науковій літературі по-різному класифікують юридичні факти, зокрема:

- за характером впливу на правовідносини юридичні факти поділяються на:

- а) правоутворюючі – них належать юридичні факти, що спричинили виникнення правовідносин (приміром, порушення

процесуальних правил викликає до життя правовідносини щодо застосування адекватних заходів адміністративно-процесуального примусу);

б) правозмінюючі – тягнуть за собою зміну правовідносин. Скажімо, в разі ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом (ст. 325 КУпАП);

в) правоприминаючі – зумовлюють припинення правовідносин (адміністративний нагляд за особою, звільненою з місць позбавлення волі, припиняється у разі погашення або зняття судимості з піднаглядної особи);

– за наявності зв'язку із волею суб'єкта з-поміж юридичних фактів виокремлюють діяння, події та юридично значущі стани:

а) діяння – це акт поведінки (діяльності) суб'єкта, котрий є об'єктивним вираженням його волі. Нерідко даний різновид юридичних фактів іменують діями, проте більш точно суть цього явища передає термін «діяння». Адже вольова поведінка суб'єкта може проявлятися як у активній (дія), так і в пасивній (бездіяльність) формах.

Своєю чергою, за критерієм відповідності чинному законодавству діяння поділяються на правомірні та неправомірні. Перші завжди відповідають вимогам юридичних норм, другі – навпаки, завжди їм суперечать. При цьому йдеться не лише про адміністративно-процесуальні норми, а й про норми інших галузей права. Так, поштовхом для формування цілого комплексу адміністративно-процесуальних правовідносин слугують різноманітні порушення адміністративно-деліктного законодавства;

б) події – явища об'єктивної дійсності, які настають незалежно від волі суб'єкта. Такі явища мають різну природу. Найпоширенішими різновидами подій, які спричиняють виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, є природні, техногенні та антропогенні події.

До природних подій відносяться стихійні лиха, пожежі, епізоотії тощо. Зокрема, факт панзоотії може зумовити виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин з цього приводу.

Техногенні події – це катастрофи, що виникають у зв'язку з використанням техніки, виробничі аварії та інші подібні факти.

Під антропогенними розуміють події, безпосередньо пов'язані з життям суспільства (епідемії, масові заворушення і т. ін.) або окремої людини (досягнення особою певного віку, смерть та ін.). Так, досягнення громадянином України 16-річного віку є відправною точкою процедури видачі);

в) юридично значущі стани – це юридичні факти, котрі характеризуються відносною стабільністю й тривалим періодом існування, протягом якого вони можуть викликати настання правових наслідків.

Здебільшого вони пов'язані з різноманітними аспектами життя людини, такими як вік, громадянство, непрацездатність, місце проживання, сімейно-побутові відносини (шлюбні стосунки, наявність дітей, утриманців тощо), соціальна незахищеність, відзначення державними нагородами та присвоєння почесних звань, недієздатність, судимість тощо.

Юридично значущий стан може пов'язуватись також і з певними проявами функціонування юридичних осіб. Зокрема, в разі концентрації підприємств у формі самостійної господарської діяльності суб'єкта господарювання, створеного кількома іншими суб'єктами господарювання, яка протягом тривалого періоду не призводить до координації конкурентної поведінки між засновниками (ч. 3 ст. 22 Закону України «Про захист економічної конкуренції»), органи Антимонопольного комітету України можуть порушити відповідну адміністративну справу.

Виникнення адміністративно-процесуальних відносин доречно представити як юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці учасників суспільних відносин. Процес виникнення правовідносин охоплює три послідовні стадії: на першій визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-процесуального відношення; на другій стадії створюється бажана юридична модель поведінки учасників, що знаходить своє закріплення в правовій нормі, інакше кажучи, аналіз бажаної поведінки призводить до виникнення норми права, і на третій стадії відбувається реалізації новоствореної правової норми, виникають правовідносини.

Адміністративно-процесуальні правовідносини, як будь-які відносини, врегульовані за допомогою норм права, характеризуються наявністю внутрішньої структури, елементами якої є суб'єкти, об'єкт і зміст.

Суб'єкт – це учасник адміністративно-процесуальних відносин, який має конкретні права та обов'язки.

На думку О. В. Кузьменко, суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин є органи публічної влади, фізичні та юридичні особи, які вступають у фактичні соціально-правові зв'язки щодо реалізації встановленого порядку вирішення адміністративно-правових справ⁵⁷.

До безпосереднього вступу у реальні адміністративно-процесуальні правовідносини будь-який суб'єкт є звичайним носієм відповідних суб'єктивних прав і обов'язків. Маючи ці права та обов'язки, а також потенційну здатність їх реалізувати, він далеко не завжди втілює їх у життя.

Лише в разі вступу у фактичні соціально-правові відносини суб'єкт з носія адміністративно-процесуальних прав і обов'язків (суб'єкта адміністративного процесуального права) перетворюється на їх «реалізатора» – суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин.

Перелік суб'єктів, наділених юридичними правами і обов'язками в адміністративно-процесуальній сфері, є надзвичайно широким. До нього входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, Глава держави, органи судової та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності та ін. Але, вступаючи у фактичні правовідносини, усі зазначені суб'єкти реалізують лише кілька напрямів адміністративно-процесуальної діяльності.

За цим критерієм можна виділити три основні категорії суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин:

- 1) суб'єкти, під проводом яких здійснюється адміністративний процес (так звані лідируючі суб'єкти);
- 2) суб'єкти, щодо яких вирішується справа (зацікавлені сторони);

⁵⁷ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ, 2007. С. 106.

3) допоміжні суб'єкти (перекладачі, експерти, спеціалісти тощо).

Варто зазначити, що у різних випадках одна й та сама особа (орган, установа, організація) може належати до різних категорій суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Наприклад, громадянин, який притягується до адміністративної відповідальності, в іншій справі може виступати понятим або свідком.

Об'єкт адміністративно-процесуальних відносин – це ті матеріальні, духовні та інші соціальні цінності, заради яких саме й виникають правовідносини. До об'єктів можна віднести: поведінку людей (Ю. М. Козлов) та діяльність органів, установ, організацій; строки; документи; стани (О. В. Кузьменко); інформацію; матеріальні цінності та речі (Г. І. Петров); здоров'я, гідність людини (С. Г. Стеценко) тощо. Тобто це можуть бути:

- поведінка людей, діяльність органів (установ, організацій);
- інформація;
- речі матеріального світу та операції з ними;
- документи;
- строки (час, порядок);
- місце, де відбувається подія, розташовується об'єкт або перебуває особа;
- стани (надзвичайний, воєнний);
- особисті нематеріальні блага.

Змістом адміністративно-процесуальних відносин виступають суб'єктивні юридичні права та обов'язки учасників правовідносин, що реалізуються ними в рамках адміністративного процесу. Юридичні права – міра дозволеної поведінки суб'єкта, що закріплюється у відповідній правовій нормі.

Ознаки адміністративно-процесуальних правовідносин. Адміністративно-процесуальним правовідносинам притаманні загальні риси, що характерні для інших видів юридичних відносин:

- вони регламентуються нормами права;
- в них завжди беруть участь кілька сторін;
- об'єктивною передумовою їх виникнення, зміни або припинення є юридичні факти;

– сторони правовідносин завжди наділені взаємообумовленими суб'єктивними правами та кореспондуючими їм обов'язками;

– реалізація означених прав та обов'язків забезпечується можливістю застосування державного примусу і т. ін.

Заразом адміністративно-процесуальним правовідносинам притаманна низка особливостей, а саме:

– завжди виникають у зв'язку з реалізацією норм матеріальних галузей права, що регламентують суспільні відносини у сфері публічного управління;

– регулюються нормами адміністративно-процесуального права;

– одним із учасників адміністративно-процесуальних правовідносин завжди виступає орган публічної адміністрації або його посадова особа, що наділені державно-владними повноваженнями з організації і ведення адміністративного процесу;

– відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін. При цьому незгода або небажання іншої сторони не стають на заваді їх виникненню;

– переважна більшість адміністративно-процесуальних правовідносин мають неконфліктний, управлінський характер. Саме це відрізняє їх від правовідносин інших процесуальних галузей права.

У галузевій теорії існує доволі велика кількість класифікацій адміністративно-процесуальних правовідносин. Розглянемо найбільш значущі з них.

1. Відповідно до сфери суспільного життя, у якій вони функціонують, адміністративно-процесуальні правовідносини поділяються на такі види:

– правовідносини, що складаються у сфері економіки;

– правовідносини, що складаються у політичній сфері;

– правовідносини, що складаються у сфері підприємництва;

– правовідносини, що складаються у соціально-культурній сфері і т.д.

Наведена класифікація може бути продовжена шляхом подальшої конкретизації сфер життєдіяльності суспільства, на які поширюється регуляторний вплив адміністративного

процесуального права. Зокрема, серед адміністративно-процесуальних правовідносин економічної сфери можна виділити такі, що складаються у галузях промисловості, будівництва, транспорту тощо.

2. За галузевою належністю кореспондуючих матеріальних правових відносин розрізняють адміністративно-процесуальні правовідносини, спрямовані на реалізацію норм:

- адміністративного права;
- земельного права;
- трудового права;
- сімейного права;
- господарського права;
- митного права;
- житлового права;
- кримінально-виконавчого права;
- міжнародного права;
- цивільного права;
- фінансового права;
- аграрного та інших галузей права.

3. За внутрігалузевою сферою їх функціонування можна виділити такі, що виникають у ході:

- провадження по розгляду звернень громадян;
- провадження по розгляду справ у адміністративних судах;

- дисциплінарного провадження;
- виконавчого провадження;
- провадження по розгляду справ про адміністративні делікти;

- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження;
- провадження по розгляду заяв та пропозицій громадян;
- провадження по застосуванню заходів заохочення та ін.

4. За наявністю або відсутністю конфлікту в основі адміністративної справи адміністративно-процесуальні правовідносини поділяються на:

а) конфліктні (складаються в ході юрисдикційних проваджень: адміністративно-позовного, виконавчого, дисциплінарного та ін.);

б) неконфліктні (виникають при здійсненні управлінських проваджень: ліцензійного, наглядового, дозвільного, атестаційного тощо).

5. Залежно від виконуваних функцій та завдань адміністративно-процесуальні правовідносини класифікуються на:

а) регулятивні правовідносини – супроводжують нормальний процес реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків у адміністративно-процесуальній сфері. Цей вид правовідносин відображає всі правомірні аспекти організації адміністративних проваджень. Їх головна функція – побудова й упорядкування соціальних зв'язків, необхідних для всебічного, об'єктивного, неупередженого та своєчасного вирішення адміністративної справи. До розряду регулятивних належать практично всі адміністративно-процесуальні правовідносини неконфліктного характеру;

б) охоронні правовідносини – виникають на основі зіткнення інтересів учасників адміністративного процесу. Вони завжди містять у собі як елемент юридичного конфлікту, так і спосіб його подолання. Їх призначення полягає у гарантуванні, захисті та забезпеченні нормального функціонування регулятивних адміністративно-процесуальних правовідносин. Вказана функція реалізується за допомогою застосування заходів адміністративно-процесуального примусу, зокрема:

- попередження (особистий огляд, огляд і вилучення речей, документів, відсторонення від керування транспортними засобами);

- припинення (адміністративне затримання, видалення зі зали, де проходить судове засідання);

- примушення до виконання юридичного обов'язку (привід, тимчасове вилучення доказів).

6. За кількісним складом учасників адміністративно-процесуальні правовідносини поділяються на:

- двосторонні;

- багатосторонні.

7. Відповідно до суб'єктного складу (складу учасників) можна виділити адміністративно-процесуальні правовідносини:

- між органами публічної влади, що знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування;

- між органами публічної влади, які знаходяться на однаковому організаційно-правовому рівні;
- між органами публічної влади, що знаходяться на різному організаційно-правовому рівні, але не перебувають у відносинах службового підпорядкування;
- між органами публічної влади та підпорядкованими їм підприємствами, закладами й установами (наприклад, відносини між адміністрацією та підприємством);
- між органами публічної влади та державними підприємствами, закладами, установами, котрі не знаходяться у їх організаційному підпорядкуванні (прикладом можуть слугувати адміністративно-процесуальні правовідносини між органом Державної податкової служби та підприємством державної форми власності);
- між органами публічної влади та недержавними організаціями, підприємствами, закладами, установами (такими є відносини з приводу реєстрації об'єднань громадян у Міністерстві юстиції України);
- між органами публічної влади і громадянами.

8. Спосіб дії зобов'язаного суб'єкта покладається в основу виділення двох типів адміністративно-процесуальних правовідносин:

- до активного типу належать правовідносини, в рамках яких зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити активні дії. Саме у такий спосіб виконується обов'язок органів Фонду державного майна України протягом десяти днів затвердити і довести до заінтересованих осіб поданий на його розгляд Проект плану приватизації державного майна;
- пасивний тип правовідносин передбачає утримання зобов'язаної сторони від учинення активних дій. Так, згідно зі ст. 361 КАСУ, Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи.

9. За характером взаємодії учасників виокремлюють горизонтальні та вертикальні адміністративно-процесуальні правовідносини:

– вертикальні правовідносини виражають типові для публічно-управлінської діяльності субординаційні зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління. Означені зв'язки будуються за класичною управлінською схемою «керівник – керований», «суб'єкт контролю – підконтрольний суб'єкт», «розпорядник – виконавець», де одна сторона правовідносин наділена державно-владними повноваженнями, а інша – юридичним обов'язком виконувати керівні вказівки уповноваженої сторони. Стороною, яка знаходиться нагорі управлінської «вертикалі» адміністративно-процесуальних правовідносин, завжди виступає орган публічної адміністрації або його посадова особа. Натомість унизу цієї вертикалі може знаходитися практично необмежене коло суб'єктів: органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян та ін.

Слід зауважити, що у цьому випадку йдеться не лише про відносини службової субординації, коли одна сторона здійснює безпосереднє керівництво іншою. Адміністративно-процесуальні правовідносини вертикального типу мають місце всюди, де владні повноваження одного суб'єкта поширюються на певні аспекти діяльності іншого, незалежно від того, знаходяться вони у відношеннях організаційного підпорядкування, чи ні. Скажімо, виражений вертикальний характер мають адміністративно-процесуальні правовідносини між органами державного контролю та підконтрольними суб'єктами;

– горизонтальні правовідносини виникають між фактично і юридично рівноправними суб'єктами. В них відсутній елемент владного підпорядкування сторін, взаємодія яких відбувається на паритетних засадах. Кожна сторона горизонтальних правовідносин наділена щодо іншої не лише переліком суб'єктивних прав, а й комплексом юридичних обов'язків. Унаслідок цього жодна з них не займає домінуючого становища.

Якщо волевиявлення сторін вертикальних правовідносин здійснюється в одному напрямку (згори донизу), то взаємодія суб'єктів горизонтальних правовідносин має двосторонній характер. Зазвичай горизонтальні правовідносини будуються за формулою «орган публічної адміністрації ↔ орган публічної адміністрації» або «орган (посадова особа) публічної адміністрації ↔ громадянин».

Ілюстрацією першої формули можуть слугувати відносини між двома органами публічної адміністрації з приводу спільної реалізації встановленого порядку укладання адміністративного договору. За другою формулою будуються адміністративно-процесуальні правовідносини між суб'єктом звернення (громадянином) та його адресатом (органом публічної адміністрації). В останньому випадку владний орган стосовно громадянина має навіть більше обов'язків, ніж повноважень.

Горизонтальні правовідносини традиційно вважалися нетиповими для адміністративного процесуального права – галузі, переважно спрямованої на обслуговування управлінської сфери. Проте у світлі демократичних реформ такий вид адміністративно-процесуальних правовідносин набуває поширення.

Особливо виразно ця тенденція проявляється у стосунках між державою та громадянином. Вітчизняна правова доктрина поступово відходить від державоцентристської ідеології, котра, зводячи державну волю в абсолют, завжди ставила її над людиною та суспільством. Сьогодні основним завданням публічної адміністрації визнається «служіння» людині шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та інтересів.

Обрання демократичного курсу розвитку зумовило суттєві зміни у характері взаємовідносин держави та громадянина. Не є винятком і адміністративно-процесуальні правовідносини, котрі щораз частіше будуються за горизонтальним принципом. Так, однією зі знакових подій останнього часу стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України. Цей нормативний акт фактично поставив громадянина й орган публічної влади на один щабель правових «сходів» і з усією можливою повнотою втілює оновлений «горизонтальний стандарт» адміністративно-процесуальних правовідносин.

3. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

З огляду на теорію адміністративного процесу можна стверджувати, що суб'єктом права є певна фізична

або юридична особа, яка, згідно зі законом, володіє відповідною правоздатністю і дієздатністю.

Адміністративному процесуальному праву притаманна різноманітність її суб'єктів. Беручи до уваги походження адміністративного процесу від адміністративного права, що є матеріальною галуззю, варто вказати, що суб'єктами адміністративного процесу виступають усі ті, що є притаманні адміністративно-правовій науці. Інакше кажучи, у випадку коли матеріальні правовідносини перетворюються в процесуальні, то з ними в процесуальну площину переходять і їхні суб'єкти. Однак виняток із цієї аксіоми становить вступ прокурора в процес, у тому випадку якщо в матеріальних правовідносинах він не брав участі.

Фізичні та юридичні особи, виконавчо-розпорядчі державні органи й органи місцевого самоврядування, відповідні управління підприємств, установ та організацій, органи місцевого самоврядування, громадські організації і політичні партії, громадяни зарубіжних країн, особи без громадянства та інші також є суб'єктами адміністративного процесу.

В загальній теорії права суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, який наділений правами та обов'язками і володіє певними ознаками, а саме:

а) соціальними – здатністю, брати участь у суспільних відносинах як відокремлений персоніфікований суб'єкт, а також вільно виражати і здійснювати власну волю;

б) юридичними – здатністю, відповідно до юридичних норм бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах. Ці властивості притаманні усім суб'єктам правових відносин, що наділені правосуб'єктністю, яка включає правоздатність та дієздатність.

Усім суб'єктам притаманний такий структурний елемент, як правосуб'єктність, що охоплює певне поєднання правоздатності і дієздатності.

Адміністративно-процесуальна правоздатність – це здатність суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин мати юридичні права та обов'язки в адміністративному процесі, тобто здатність мати певне право. Адміністративно-процесуальною правоздатністю наділені громадяни України, іноземці, особи без громадянства, крім них – організації,

підприємства, установи незалежно від форми власності, органи державної влади, місцевого самоврядування та їхні посадові, службові особи.

Виникнення адміністративно-процесуальної правоздатності відбувається у різних суб'єктів не однаково. Наприклад, у громадян вона виникає з моменту народження та припиняється з його смертю. Своєю чергою, у юридичних осіб адміністративно-процесуальна правоздатність виникає з моменту державної реєстрації та припиняється від моменту ліквідації.

Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, додатково необхідно також мати конкретну адміністративно-процесуальну правоздатність у конкретній адміністративній справі.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це здатність суб'єкта адміністративно-процесуального права особисто своїми діями здійснювати та реалізовувати надані йому права та обов'язки, зокрема доручати в установленому порядку введення адміністративної справи представникові.

Суб'єкти адміністративного процесу набувають своєї дієздатності за певними окремими сценаріями. Таким чином всі громадяни нашої держави можуть набути адміністративно-процесуальну дієздатність, лише досягнувши певного віку, повна дієздатність набувається з досягненням повноліття, а громадяни зарубіжних країн набувають дієздатність з того моменту, коли вони в'їхали на територію України.

Слід звернути увагу, що в юридичній літературі поняття «суб'єкти» і «учасники» адміністративного процесу не ототожуються. Поняття «суб'єкт процесу» є ширшим щодо поняття «учасник процесу». О. В. Кузьменко зазначає, що суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надані права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки – виконувати, учасник адміністративного процесу – це реально існуючий індивід адміністративного процесу.

Таким чином, суб'єктами адміністративного процесу є особи, які потенційно мають право (можуть) бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів,

а учасниками процесу – особи, які реально беруть участь у розгляді і вирішенні конкретних адміністративних справ.

Класифікуючи суб'єкти адміністративно-процесуального права, В. К. Колпаков завдяки аналізу масиву учасників адміністративно-процесуальних відносин виокремлює п'ять груп суб'єктів адміністративно-процесуального права – це:

- 1) громадяни;
- 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їхнього апарату;
- 3) об'єднання громадян та їхні органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- 4) державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами й обов'язками;
- 5) інші державні органи та їхні посадові особи.

В. Б. Авер'янов пропонує розрізняти три види суб'єктів:

- 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації;
- 3) колективні суб'єкти, які не мають ознак юридичної особи.

С. М. Махіна наводить дещо іншу класифікацію:

- 1) суб'єкти, наділені власними повноваженнями, тобто керуюча сторона;
- 2) суб'єкти, на яких поширюється владний вплив першої групи, тобто керована сторона;
- 3) суб'єкти, які поєднують у собі риси першої та другої груп, тобто можуть виступати як керуюча, так і керована сторона.

Н. Г. Саліщева, своєю чергою, виділяє дві групи суб'єктів адміністративного процесу:

- 1) суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чий інтереси та суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами і прийомами;
- 2) лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного та обґрунтованого рішення у справі, що розглядається.

Аналіз сучасних тенденцій адміністративно-процесуального права дає можливість виокремити три групи суб'єктів залежно від тієї ролі, яку кожен із них виконує в процесі. Тому пропонуємо за характером процесуального статусу вирізнити:

- 1) суб'єкти, що вирішують справу (лідуючі суб'єкти);
- 2) суб'єкти, щодо яких вирішується справа (зацікавлені суб'єкти);
- 3) допоміжні учасники процесу (допоміжні суб'єкти).

До першої групи завжди належать державні органи, їхні посадові особи. Головною їх ознакою є наявність у суб'єкта закріпленої компетенції на вирішення адміністративної справи та прийняття рішення щодо іншої сторони процесу, в тому числі застосування заходів адміністративного примусу.

Отож насамперед це суди – загальні місцеві та адміністративні. Суди розглядають виключно справи конфліктного провадження. Загальні місцеві суди виступають лідуючим суб'єктом у справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності та, відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ), судами першої інстанції у спорах з органами місцевого самоврядування (їхніми посадовими особами) і щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності. Окрім судів, до першої групи слід віднести практично усі державні органи (їхні посадові особи) та органи місцевого самоврядування (їхні посадові особи), що виконують владні управлінські функції.

Особливість першої групи полягає в тому, що лідуючим суб'єктом в адміністративному процесі не може виступати така категорія, як громадяни. Єдиним винятком є випадки, коли громадяни перебувають на певних владних посадах, але тоді їх потрібно розглядати виключно як посадових осіб.

До другої групи (зацікавлені суб'єкти) можуть входити практично будь-які суб'єкти – як органи, так і особи. Здебільшого це громадяни (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи, що не наділені владними повноваженнями (підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо).

Розвиток адміністративно-процесуальної науки виключає можливість її статичного статусу. Прийняття Кодексу адмініс-

тративного судочинства України сформувало можливість зміни статусу лідируючих суб'єктів на зацікавлених в одному провадженні. Наприклад, інспектор патрульної служби поліції виніс постанову щодо гр. М. про притягнення останнього до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху. В цьому випадку інспектор патрульної служби поліції виступає як лідируючий суб'єкт, а гр. М. – як суб'єкт, зацікавлений у прийнятті рішення. Далі гр. М. не погодився з прийнятим рішенням та звернувся до адміністративного суду з адміністративним позовом про оскарження постанови про притягнення його до адміністративної відповідальності. Тому при оскарженні рішення суб'єкт владних повноважень – інспектор патрульної служби поліції та порушник – гр. М. виступають як дві рівноправні зацікавлені сторони (суб'єкти), а лідируючим суб'єктом є адміністративний суд.

До третьої групи суб'єктів (допоміжні) належать особи, які не висувають самостійних вимог, але своїми діями сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати тощо). Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин завжди залежить від виду адміністративного провадження.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення правової категорії «адміністративно-процесуальна норма».
2. Розкрийте склад адміністративно-процесуальної норми.
3. Визначте особливі риси адміністративно-процесуальної норми.
4. В чому полягає різниця між суспільними відносинами та правовідносинами? Які з них виникають першими?
5. Наведіть основні передумови виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин.
6. Проаналізуйте елементи структури адміністративно-процесуальних правовідносин.
7. Окресліть зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.
8. Розкрийте зміст поняття «суб'єкт адміністративного процесу».
9. Класифікуйте суб'єктів адміністративного процесу на групи залежно від їхньої участі в адміністративному провадженні.

Розділ 3

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС : ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ, ЗАВДАННЯ

Основним змістом функціонування держави Конституцією України визнано забезпечення прав і свобод людини, соціального, правового та економічного захист громадян. Саме права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, а їх закріплення й реалізація – головний обов'язок держави перед громадянином.

Втілення положень Конституції України значною мірою залежить від організації публічного управління. Активний процес адміністративної правової реформи в Україні, її євроінтеграційна спрямованість ставить завдання приведення змісту діяльності органів публічної адміністрації у відповідність до сучасного етапу розвитку громадянського суспільства, його демократичних прагнень. Тож у системному реформуванні українського суспільства права та свободи людини стають головною метою, що потребує принципових змін в історичній парадигмі стосунків між державою і людиною.

Вирішення окресленого комплексу проблем належить до компетенції адміністративного права – фундаментальної галузі правової системи України. Норми адміністративного права виступають правовою основою побудови й ефективного функціонування публічної влади.

Відповідно до цього, інститути адміністративного права розглядаються як практичні інструменти досягнення поліпшення економічного та соціального становища, зміцнення законності та правопорядку, утвердження в Україні принципів верховенства права, справедливості та гуманізму, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, розбудови правової держави і становлення громадянського суспільства.

Деякі з цих інститутів набувають специфічних правових ознак і перетворюються на відносно самостійні елементи правової системи, які потребують теоретичного розроблення та нормативно-правового закріплення.

Одним із таких утворень адміністративно-правової сфери вважається адміністративний процес, що є складним явищем, поліцентричність якого обумовлюється значним обсягом предметної регламентації, що охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуально-конкретних справ.

Поняття «адміністративний процес» тлумачать по-різному. Це спричинено відмінністю в поглядах авторів таких визначень, різними підходами до суті власне управління та іншими чинниками. Енциклопедичне тлумачення поняття «адміністративний процес» зводиться до широкого та вузького значень. Так, у широкому розумінні – це регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них функцій, у вузькому – регламентований законом порядок діяльності органів (служб, осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. У вузькому розумінні адміністративний процес є тотожним поняттю адміністративного провадження, являючи собою один із видів (поряд із кримінальним та цивільним процесами) юридичного процесу в цілому. У широкому розумінні істотними ознаками поняття виступають головні стадії адміністративного процесу: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; прийняття рішення; доведення його до адресатів та організація виконання; контроль виконання прийнятих рішень⁵⁸.

Категорія «адміністративний процес» із 2005 по 2018 роки регламентувалася чинним законодавством, а саме п. 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, котра проголошувала адміністративний процес як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Нині в нормах чинного КАСУ (п. 6 ч. 1 ст. 4) термін

⁵⁸ Мазур О. Адміністративний процес в органах публічного управління: сутність і зміст поняття. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 4 (35). С. 29.

«адміністративний процес» змінено на термін «судовий процес», що за значенням є аналогічним до попередньої дефініції.

На думку законодавця, відповідна позиція не видається несподіванкою, адже треба зазначити, що законодавчий нормативний акт (КАСУ) регламентує саме адміністративно-судову діяльність (процес оскарження актів публічної адміністрації), а крім того, потрібно враховувати юридичну природу правовідносин, які регулюються цим Кодексом. Проте, якщо зважати на багатогранність адміністративного процесу, всі три групи правовідносин (адміністративної юстиції, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності) в контексті наведеного вище законодавчого положення й теорії адміністративного процесу, то логічним виглядатиме розмежування адміністративного процесу на судовий, деліктний, управлінський (сервісний), тим паче що відповідний розподіл інтерпретації адміністративного процесу відповідає базовим концепціям тлумачення адміністративного процесу: судовий, деліктний (юрисдикційний), управлінській⁵⁹.

Адміністративний процес пройшов складний шлях становлення та розвитку, неабиякий інтерес до його змісту не втихає вже понад сто років. Не зважаючи на загальне визнання адміністративного процесу структурним елементом вітчизняної правової системи, попри постійне підкреслення його ролі регулятора державно-владних відносин, у науковому світі й досі не вироблено єдиного погляду, які ж саме аспекти правозастосовної діяльності органів державної (публічної) влади слід відносити до розряду адміністративно-процесуальних. На цьому тлі представники різних теоретичних шкіл демонструють майже протилежні підходи до детермінації адміністративного процесу. Іноді під ним розуміють лише судовий розгляд справ про адміністративні проступки, а інколи – всю багатогранність виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади. Для глибокого розуміння суті процедурно-процесуальних інститутів адміністративного права треба більш детально зупинитися на основних концепціях змісту адміністративного процесу.

⁵⁹ Тернушак М. М. Щодо питання співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2020. С. 63.

У вітчизняній правовій парадигмі існує чимало позицій щодо кількості (назв) концепцій адміністративного процесу.

Скажімо, О. Кузьменко в «Курсі адміністративного права України» виокремлює такі концепції поняття адміністративного процесу, як юрисдикційна, судова, управлінська. У рамках юрисдикційної концепції адміністративний процес являє собою регламентовану законом діяльність із вирішення суперечок між сторонами адміністративних відносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, а також діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу. Судова концепція ґрунтується на твердженні, що процесуальна діяльність є прерогативою органів судової влади, тому в адміністративному процесі це діяльність з приводу вирішення адміністративних правопорушень (відповідно до норм КУпАП) і публічно-правових спорів (згідно з КАСУ). Управлінська концепція (з урахуванням позицій Ю. Тихомирова, Д. Бахраха, В. Сорокіна) тлумачить адміністративний процес як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих норм права⁶⁰.

Натомість В. Тимошук концепції розуміння адміністративного процесу поділяє на такі види:

- деліктна та юрисдикційно-деліктна (охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні проступки й застосування заходів адміністративного примусу);
- юрисдикційна (охоплює відносини з розгляду справ про адміністративні правопорушення й адміністративне судочинство);
- судочинна (стосується виключно адміністративного судочинства);
- адміністративно-юстиційна (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку й адміністративне судочинство);
- управлінська (охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації);

⁶⁰ Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 408–410.

– позитивно-управлінська (охоплює діяльність публічної адміністрації за винятком розгляду справ про адміністративні правопорушення);

– широка (включає відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами)⁶¹.

Отже, можна узагальнити, що у вітчизняній правовій парадигмі за основу беруться три основні концепції адміністративного процесу: юрисдикційна, управлінська та судова.

У рамках юрисдикційної концепції («вузької») адміністративний процес розглядається як: особливий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, безпосередньо пов'язаної з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних нормативно-правових актів, які визначають права й обов'язки учасників матеріального адміністративного відношення.

Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо вирішення справ управлінського характеру виносилася за межі адміністративного процесу. Її іменували «провадженням». Норми, які регулюють порядок такого провадження, оголошуються «матеріальними».

Варто додати, що у загальній теорії права окреслений підхід до розуміння сутності процесу не набув широкого визнання.

Судова концепція адміністративного процесу ґрунтувалася на твердженні, що будь-яка процесуальна діяльність є винятковою прерогативою органів судової влади. Так само, як і послідовники юрисдикційної концепції («вузької»), своє уявлення про адміністративний процес вони будують на основі аналогії з двома «традиційними» видами юридичного процесу: кримінальним і цивільним. Проте, якщо перші таку аналогію вбачають у «конфліктному» характері юридичних справ, що підлягають процесуальному вирішенню, то другі виходять з ідеї їх обов'язкової судової підвідомчості.

Отже, за судовою концепцією, під адміністративним процесом розуміється діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки. Такої точки зору додержуються А. Ф. Клейман, С. М. Махіна тощо.

⁶¹ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 213–214.

У межах управлінської концепції під адміністративним процесом вбачається усе те, що «юрисдикціоністи» сприймають як адміністративний процес (у його юрисдикційному значенні) та адміністративне провадження, узяті разом. На думку прихильників такого підходу, особлива, процесуальна форма є притаманною всій правозастосовній діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов'язані зі застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських справ. З огляду на свою специфіку, в юридичній літературі окреслений підхід отримав назву «широкого».

Представники вказаної наукової течії сформулювали немало різних визначень поняття адміністративного процесу. Їх загальний сенс цілком можна звести до такого: адміністративний процес – це діяльність суб'єктів державно-владних повноважень щодо реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права. Основоположниками цієї концепції вважаються В. Д. Сорокін, Ю. А. Тихомиров, Д. М. Бахрах.

Враховуючи, що адміністративний процес є специфічним видом юридичного процесу, він, на відміну від інших видів процесів (кримінального, цивільного), має складну структуру проваджень, що відрізняються один від одного за характером справ.

З огляду на те, що сучасне бачення адміністративного процесу базується на широкому розумінні цього явища, яке було сформовано ще в період радянської доби, нинішня вітчизняна правова дійсність виходить за межі наведених правових дефініцій, позаяк враховує появу нових інститутів і правових явищ.

В. Б. Авер'янов вважає, що адміністративний процес – врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ⁶².

⁶² Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.). Київ, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 489.

Отже, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Ознаками адміністративного процесу як виду юридичного процесу є такі:

- як і інші різновиди юридичного процесу, адміністративний процес має на меті виявлення та реалізацію матеріальних відносин;

- адміністративному процесу властиві аналогічні закономірності (як і іншим галузевим формам процесуального права), котрі пов'язують його з матеріально-правовою сферою;

- всі процесуальні механізми, властиві адміністративному процесу, є внутрішніми, спеціальними механізмами правової системи;

- як і інші різновиди процесуального права, адміністративний процес має структуру, подібну до будь-якого іншого галузевого різновиду права (однаковий набір елементів і зв'язок між елементами).

На думку В. О. Тімашова, адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми із застосуванням норм відповідних матеріальних галузей права, то адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Отже, виходячи з широкого розуміння адміністративного процесу, науковець виділяє такі його ознаки та принципи:

- 1) адміністративний процес пов'язаний із державним управлінням, його правовими формами;

- 2) простежується зв'язок адміністративного процесу з матеріальними нормами адміністративного права;

- 3) в ході адміністративного процесу виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права.

Тобто адміністративний процес складається з двох частин: діяльності органів державного управління щодо розгляду конкретних справ і відносин між учасниками цієї діяльності⁶³.

Вивчаючи зміст адміністративного процесу, неможливо не згадати про нові наукові пошуки щодо розуміння змісту адміністративного процесу.

Так, О. І. Миколенко у докторській дисертації (2011 р.) на тему «Місце процедурного права в системі знань та в системі права України» висловлює позицію, що адміністративна процедура – це урегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ. Водночас адміністративний процес, на думку вченого, – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами. Звідси науковець робить висновок, що адміністративна процедура є видом юридичної процедури, а адміністративний процес є видом адміністративної процедури.

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією В. Б. Авер'янова юридично-процесуальна категорія «адміністративний процес» трактується в межах вузького та широкого значень: «Вузьке значення адміністративного процесу передбачає його тлумачення як врегульованої нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Широке значення адміністративного процесу полягає у наступному, а саме: у врегульованому нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої влади органів державної влади»⁶⁴.

⁶³ Тімашов В. О. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація. *Науковий вісник ЛьвДУВС*. 2011. № 3. С. 172.

⁶⁴ Коломоець Т. О. Словник базової термінології з адміністративного права : навч. посібник. Київ : Істина, 2010. С. 13.

С. Стеценко адміністративний процес розуміє як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямовану на розгляд і розв'язання адміністративних справ⁶⁵.

Обґрунтованою видається позиція З. Кісіль та Р. Кісіля, які, використовуючи категорію «адміністративний процес», розмежовують два його визначення: «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес». Адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права, з оцінки правомірності поведінки тих чи інших осіб, а також щодо необхідності, в обумовлених законом випадках, застосування заходів адміністративного примусу. Адміністративно-процедурний процес автори пов'язують із управлінськими процесуальними діями, що розглядаються як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність із вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин⁶⁶.

Аналізуючи норми чинного законодавства, М. М. Тернущак цілком логічно підкреслює дуже важливий факт про те, що предмет адміністративного процесу є значно ширшим. Це передусім зумовлено активною законодавчою імплементацією європейського впливу на трактування так званих сервісних (позитивних) відносин – відносин щодо надання адміністративних послуг державною та муніципальною публічною адміністрацією. В 2012 році в нашій державі сталась знакова подія: на законодавчому рівні було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», який по суті встановлював діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування з надання індивідуально-конкретних актів,

⁶⁵ Стеценко С. Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки. *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку* : зб. наук. праць VI Міжнар. наук.-практ. конф. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 72.

⁶⁶ Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посібник. 3-тє вид. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 429–430.

що видавалися за зверненнями громадян, інших фізичних осіб і юридичних осіб публічно-приватного права, як діяльність із надання адміністративних послуг. Позитивним наслідком ухвалення відповідного Закону стало те, що в практичній площині розпочалася реалізація ч 1 ст. 9 та ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» – активне утворення центрів надання адміністративних послуг в органах публічної адміністрації. В нинішній час практично в усіх обласних адміністраціях, органах самоврядування обласного значення, податкових інспекціях Державної фіскальної служби, територіальних органах Міністерства юстиції та в інших органах публічного адміністрування успішно функціонують центри з надання адміністративних послуг. Тому зі сміливістю, як зазначає М. М. Тернушак, «можемо констатувати факт появи нових правовідносин реординаційного характеру – відносин по наданню адміністративних послуг у структурі вибудовування предмету сучасного адміністративного процесу»⁶⁷.

В. М. Бевзенко у докторській дисертації (2010 р.) на тему «Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України» висловлює думку про те, що адміністративний процес становить сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку зі захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невіддільних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень). За змістом і суб'єктним складом процесуальних правовідносин адміністративний процес певною мірою подібний до інших існуючих процесуальних галузей національного права: цивільного процесу, господарського процесу. Однак принциповою відмінністю адміністративного процесу від зазначених видів процесу є його цільове призначення – забезпечення законності діяльності суб'єктів владних повноважень і гарантування вільного здійснення прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

⁶⁷ Тернушак М. М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. С. 101.

Наведені позиції мають право на життя, однак потребують дещо глибшого наукового обґрунтування.

З'ясування питання про мету і завдання адміністративного процесу дає змогу охарактеризувати адміністративний процес як самостійне правове явище загалом, з одного боку, і як складну структуровану конструкцію – з іншого, оскільки багатоплановість мети і завдань процесу виступає одним із чинників, що сприяють визначенню його структури.

В адміністративно-правовій літературі, на відміну від досліджень інших процесуальних галузей, вивчення заданого питання практично не проводилося, а наявні напрацювання носять фрагментарний характер, і єдності думок в цьому напрямку не досягнуто.

Примітно, що одні з учених-адміністративістів занадто звужують поняття мети адміністративного процесу, не враховуючи функціональних особливостей і складної структури останнього, інші ж пов'язують це поняття лише з конкретними умовами розгляду певних питань.

Болгарський науковець Ц. Цветанов вважає, що мета адміністративного процесу полягає у виданні та виконанні відповідних законів актів управління. Однак при цьому ним не враховуються багатоплановість функцій адміністративного процесу, особливості суб'єктів його здійснення⁶⁸.

Подекуди поняття мети процесу ототожнюється з його завданням.

З огляду на це доцільно визначити співвідношення зазначених понять, що, своєю чергою, допоможе повніше розкрити сутність розглядуваного питання. Причому робити це потрібно з урахуванням філософського осмислення названих категорій.

Зауважимо, що у філософській літературі категорія «мета» трактується неоднозначно. Наведемо деякі з визначень.

Отож мета окреслюється як категорія, що означає заздалегідь замислений результат свідомої діяльності людини.

Спільним у наведених визначеннях мети є те, що, по-перше, метою є будь-який результат діяльності, по-друге,

⁶⁸ Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. С. 243.

це результат, який необхідно досягти, і, нарешті, по-третє, результат проявляється у відповідній формі певної моделі, тобто не є чимось невизначеним, ефемерним. Іншими словами, мета будь-якої діяльності обов'язково моделює майбутнє і передбачає тільки бажані результати. Таке положення повною мірою можна віднести і до процесуальної діяльності. Таким чином, мета будь-якої процесуальної діяльності, й адміністративного процесу зокрема, полягає в моделюванні майбутнього належного результату.

Процес реалізації мети адміністративного процесу не зводиться лише до її визначення. Він включає в себе й іншу частину – створення реальних передумов такої реалізації. Відповідно, процес реалізації мети не тільки ідеальний, а більшою мірою реальний. Реальність процесу обумовлена наявністю і вирішенням його конкретних завдань.

З урахуванням цієї обставини можна визначити завдання адміністративного процесу як поняття, що відображає необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети процесу.

Адміністративний процес характеризується єдиною системою дій, здійснюваних в інтересах досягнення мети; цієї метою об'єднуються всі ланки процесу. При цьому вирішення завдання нерозривно пов'язане з її реальними умовами – явищами, які впливають на виникнення, розвиток та розв'язання завдань. Найважливішими умовами завдань адміністративного процесу слід вважати їх спрямованість на досягнення мети, об'єктивну необхідність у процесуальному регулюванні, процесуальні засоби та методи. Формою вираження завдань виступають діяльність суб'єкта, його функції.

Таким чином, категорія «мета адміністративного процесу» є ширша від категорії «завдання адміністративного процесу».

Мета процесу передбачає наявність комплексу певних завдань, вирішення яких дає можливість досягти поставленої мети. Стосовно адміністративного процесу виділяються:

- 1) стратегічна мета адміністративного процесу;
- 2) тактична мета адміністративного процесу;
- 3) оперативна мета адміністративного процесу.

За такої класифікації потрібно брати до уваги не тільки тимчасову характеристику мети (перспективні, проміжні

і т. д.). Ці категорії несуть підвищене смислове навантаження, включаючи в себе також і значимість результатів, на досягнення яких вони спрямовані.

До стратегічної мети адміністративного процесу слід віднести основну його мету – належне, засноване на суворому додержанні законів регулювання діяльності суб'єктів зазначеного процесу в ході здійснення правотворчих, правозастосовних і установчих функцій на всіх його рівнях.

Сукупність тактичних видів мети адміністративного процесу становить мету окремих проваджень, а також мету окремих стадій цих проваджень.

Оперативна мета адміністративного процесу включає мету етапів, стадій проваджень, а також мету окремих процесуальних дій.

Як і тактична мета, зазначена мета носить проміжний характер. Таким чином, мета процесуальних дій, етапів, стадій, окремих проваджень є категорією, підпорядкованою щодо мети різновидів адміністративного процесу і, відповідно, до мети процесу в цілому.

Залежно від виду суб'єктів формування та реалізації мети адміністративного процесу можна виділити мету суб'єктів, що здійснюють процес, і мету суб'єктів – учасників процесу. Найчастіше ці види мети збігаються, але в деяких випадках вони протилежні. Прикладом можуть служити мета органу, що розглядає справу про адміністративне правопорушення, і мета особи, яка притягається до відповідальності.

Аналізуючи значення формування та реалізації мети в адміністративному процесі, можемо виділити низку положень, які відіграють у цьому плані важливу роль.

По-перше, мета виступає як спонукальне начало, своєрідний відправний пункт адміністративно-процесуальної діяльності. Через це її можна сприймати як причину дії, так звану «причину мети».

По-друге, мета не тільки спонукає адміністративно-процесуальну діяльність, а й продовжує її стимулювати протягом усього ходу процесу.

По-третє, мета як внутрішній момент адміністративно-процесуальної діяльності отримує своє відображення у структурі адміністративного процесу.

По-четверте, мета значною мірою впливає на сам зміст адміністративно-процесуальної діяльності і зберігається на всьому її шляху.

І нарешті, по-п'яте, мета виконує направляючу функцію та регулює хід адміністративно-процесуальної діяльності до кінця, з нею співвідноситься комплекс процесуальних завдань, що надає можливість вносити певні корективи до останнього моменту.

Кожному з видів мети процесу відповідає однорівневий комплекс завдань, спрямованих на її досягнення. Тому доречно говорити про завдання адміністративного процесу в цілому, завдання його проваджень, стадій, етапів і окремих процесуальних дій.

Таким чином, розглянуті категорії органічно вписуються в структуру адміністративного процесу, будучи найважливішим фактором функціонування його як чіткої системи.

Проблема розв'язання завдань адміністративного процесу тягне за собою потребу наявності відповідного арсеналу процесуальних засобів, чіткої процесуальної регламентації окремих процесуальних дій, визначення їхньої спрямованості. Найважливішим наслідком необхідності розв'язання завдань процесу й досягнення його мети слід назвати формування та реалізацію адміністративно-процесуального статусу громадянина.

Характеристику мети адміністративного процесу не можна визнати вичерпною без аналізу взаємозв'язку таких категорій, як «політика держави», «мета адміністративного процесу» і «мета формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина».

Насамперед треба наголосити, що політична сфера життя суспільства виникає переважно у зв'язку з реалізацією інтересів різних соціальних груп та супутніх протиріч, для врегулювання яких необхідне втручання державних інститутів публічної влади, здатних застосовувати з цією метою певні засоби примусу. Тому в сучасній політології політику головно трактують як сферу цілеспрямованих відносин між соціальними групами щодо використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значущих потреб. Таким чином, політика прямо чи опосередковано пов'язана з організацією

та функціонуванням публічної влади, зі засобами і методами діяльності держави. Звідси випливає важливий висновок про те, що поняття «політика» і «політика держави» співвідносяться в категоріях «загальне» і «особливе», тому що політика держави – це і є політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства.

Своєю чергою, політика держави знаходить своє відображення в її функціях. Загальновідомо, що для сучасної правової держави основною функцією є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції держави тією чи іншою мірою підпорядковані її реалізації. З-поміж них можна виділити, по-перше, створення демократичних умов для визначення та координації інтересів різних соціальних груп суспільства, по-друге, створення умов для розвитку виробництва, по-третє, сприяння розвитку освіти, науки, культури, по-четверте, охорону навколишнього природного середовища, по-п'яте, захист державного конституційного ладу, по-шосте, забезпечення законності та правопорядку.

З огляду на це доречно говорити про політику держави в різних сферах життя суспільства (наприклад, соціальній, культурній, економічній, екологічній, правової політики).

Таким чином, політика держави знаходить своє вираження у спрямованості регулювання різних суспільних відносин, що складаються в реальному житті суспільства.

Відображенню політики держави у сфері різнобічної діяльності численних публічних органів слугує цілеспрямованість адміністративного процесу. Інакше кажучи, досягнення мети адміністративного процесу сприяє досягненню мети політики держави.

У нерозривному зв'язку з метою адміністративного процесу, а отже, з цілями державної політики перебуває така категорія, як «мета формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина».

Формування адміністративно-процесуального статусу громадянина має на меті:

– визнання громадянина як повноправного суб'єкта – учасника адміністративно-процесуальних правовідносин;

– наділення його при цьому конкретним комплексом процесуальних прав і обов'язків, а також можливістю мати певні процесуальні зобов'язання;

– надання цьому комплексу прав і обов'язків офіційного характеру шляхом закріплення його в правових нормах.

Заразом формування адміністративно-процесуального статусу громадянина націлене на вироблення режиму «щонайбільшого сприяння» йому в його взаєминах з іншими суб'єктами адміністративного процесу.

Не можна не сказати і про тісний зв'язок процесу формування та реалізації адміністративно-процесуального статусу громадянина з регламентацією правового становища інших суб'єктів адміністративного процесу, які здійснюють процесуальні дії. Подібна регламентація має відбуватися з позицій пріоритету прав і законних інтересів громадянина.

Що ж стосується мети здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина, то свою реалізацію це знаходить у забезпеченні реальної можливості безперешкодного використання наданих йому процесуальних прав і виконання обов'язків для реалізації діяльності в ролі повноправного суб'єкта – учасника адміністративного процесу, а також в усуненні ймовірних перешкод для його реалізації з боку інших суб'єктів процесу.

Таким чином, розглянуті категорії є тісно взаємопов'язані, причому цей зв'язок носить зворотний (двосторонній) характер. Загалом же розуміння співвідношення розглянутих вище категорій може бути своєрідною відправною точкою для вирішення багатьох проблем, що виникають як у науці адміністративного права, так і в практичній діяльності публічної адміністрації та інших суб'єктів адміністративного процесу.

Досягнення мети адміністративного процесу та реалізація його завдань неможливі без основних найзагальніших вихідних положень, засобів, правил, що визначають природу й соціальну сутність цього юридичного явища. Таку регуляторну функцію у правовій системі виконують принципи права.

Завдяки аналізу наукових праць теоретиків права та наявних нині точок зору можна стверджувати, що принципи права – це вихідні, керівні ідеї, які відображають об'єктивно сформовані закономірності розвитку суспільства, держави і права,

закладають основи правової системи, визначають характер, шляхи реалізації правових норм, нормотворення як напрями розвитку та регулювання правовідносин у державі.

Згідно з ч. 1 ст. 2 КАСУ, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень⁶⁹.

На думку В. В. Башкатової і О. П. Світличного, головним завданням вітчизняного адміністративного судочинства має бути захист природних прав громадян від порушень з боку органів публічної влади, їхніх посадових осіб, які здійснюють владні функції відповідно до чинного законодавства⁷⁰.

Принципи адміністративного процесу є складовою загальноправових принципів і становлять відповідну систему.

Сьогодні юридичною наукою вироблені підходи до побудови системи принципів права.

Виокремлюють такі групи принципів: принципи публічного права і принципи приватного права; принципи процесуального і принципи матеріального права, загальноправові, соціально-політичні, морально-етичні і власне правові принципи.

Отже, адміністративний процес також ґрунтується на системі принципів. Провідними ідеями такого правового явища є: верховенство права, законність; гуманізм; рівноправність; об'єктивна (матеріальна) істина; публічність; стабільність; усність та безпосередність; диспозитивність; швидкість і економічність; здійснення процесу національною мовою; відповідальність посадових осіб.

Основоположні засади, ідеї, в яких відображено якісні особливості, певні специфічні властивості, які закріплені

⁶⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

⁷⁰ Башкатова В. В., Світличний О. П. Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина : монографія. Київ, 2016. С. 19.

в нормах права і відображають структуру адміністративного судочинства, стан та перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Також принципи адміністративного судочинства закріплено, крім КАС України, у Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та в інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України⁷¹.

Стаття 129 Конституції України закріплює основні засади судочинства: 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 суду⁷².

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України, основними принципами (засадами) здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових

⁷¹ Будзик Б. Мета, завдання та принципи адміністративного судочинства на сучасному етапі реформування судової системи України. 2018. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13314/15.pdf>

⁷² Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення⁷³.

Принцип верховенства права. Він виступає загальним принципом для всієї адміністративно-процесуальної діяльності. Віднедавна саме цей принцип привертає значну увагу вчених-адміністративістів і доволі активно обговорюється в літературі⁷⁴. Принцип верховенства права є новим явищем для України, а тому існують об'єктивні труднощі щодо його реалізації. Тому професор В. Б. Авер'янов наголошує на тому, що принцип верховенства права потрібно доктринально тлумачити як об'єднання вимог, що забезпечують: по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед всіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави⁷⁵. Доречно зауважити, що навіть на науковому рівні немає єдиного підходу щодо розуміння цього принципу.

Сьогодні на офіційному рівні відбуваються спроби визначення розглядуваного принципу; тож прийнятий КАСУ встановлює, що, за його ч. 1 ст. 8, людина, її права і свободи є найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави⁷⁶.

Принцип законності. Він полягає не тільки в суворому і належному виконанні законів і підзаконних актів, а й у належному застосуванні цих актів. Остання обставина має першочергове значення для адміністративного процесу, в якому якраз і відбувається застосування норм матеріального права.

⁷³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

⁷⁴ Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. С. 147.

⁷⁵ Авер'янов В. Принцип верховенства права в реформировании украинского административного права. *Юридическая практика*. 2006. № 18. URL: <http://www.yurpractika.com/article.php?id=10005979>

⁷⁶ Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад. *Право України*. 2006. № 3. С. 7–12.

Варто зауважити, що особливістю цього принципу є те, що, наприклад, ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом (ч. 1 ст. 7 КУпАП). Крім того, чітко підкреслюється, що провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) здійснюється на основі суворого додержання законності і застосування уповноваженими на те органами й посадовими особами заходів адміністративного впливу, зокрема, працівниками поліції провадиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності з законом (ч. 2 ст. 7 КУпАП).

Принцип гуманізму. Суть цього принципу полягає в повазі до гідності і прав свободи. Він набув поширення як у сфері правозастосування, так і в адміністративному процесі. Найбільш змістовно цей принцип проявляється у відносинах особи і держави. Тому гуманізм належить до принципів, які є визначальними в побудові та діяльності апарату держави, і суть його зводиться до прерогативи загальнолюдських цінностей перед будь-якими іншими та сприяння задоволенню інтересів особи і суспільства загалом. Крім того, гуманізм присутній у всіх принципах правозастосування.

Принцип рівноправності. Означає він рівність громадян перед законом. Цей принцип закріплений у ч. 2 ст. 24 Конституції України. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Особливої ваги вказаний принцип набуває в процесі реалізації громадянами свого правового статусу в адміністративній сфері, оскільки будь-який суб'єкт адміністративно-правових відносин має визнаватися рівним і йому має бути забезпечена реальна можливість справжньої реалізації рівності. Це проявляється в тім, що під час розгляду справи щодо людини і громадянина застосовуються однакові для всіх нормативно-правові акти (матеріальні норми й адміністративно-процесуальні правила). Для жодної особи не створюються сприятливі або позитивні умови в ході розгляду справ. Тому на людину, громадянина, посадову особу, незалежно від її службового статусу діють рівною мірою норми закону незалежно від майнового стану, статі, роду, характеру занять тощо.

Принцип об'єктивної істини. У науковій літературі प्रति- ставляється фактична істина формальній, тому що фактична впливає з останньої не інакше як при винесенні уповноваже- ною особою рішення із задокументованих даних. У цьому ви- падку компетентна на те особа не робить відповідних юри- дичних висновків, а спирається лише на правильне оформлен- ня документів, до того ж основою має бути висвітлення із ві- рогідної інформації правильних висновків. Цей принцип має виключати всі можливі прояви суб'єктивізму в разі його чіт- кого виконання. Тому принцип об'єктивної істини проявля- ється у вимозі правильно і повно відображати фактичні обста- вини справи у відповідних на те процесуальних документах, і рішення в адміністративній справі має базуватись лише на фактах реально існуючої дійсності. Такі вимоги повинні бути побудовані ще й з урахуванням такої філософської категорії, як пізнання, відповідно до якої об'єктивна реальність існує незалежно від суб'єкта і вважається істиною у разі адекватно- го відбиття справжніх обставин справи в свідомості суб'єкта.

Принцип публічності (офіційності). Він полягає, по-перше, у тому, що провадження в справах про проступки, які пося- гають на публічний порядок, регламентує один із публічних (офіційних) видів відповідальності. Про її публічність свідчать такі ознаки: а) міри відповідальності встановлюються держа- вою; б) ініціатива щодо порушення справи належить представ- никам публічної влади; в) усі стадії провадження (серед яких розгляд справ, застосування і виконання стягнень) мають публічний характер. По-друге, принцип публічності перед- бачає державне (офіційне) забезпечення провадження. Про- вадження здійснюється від імені держави і суб'єктами, котрі державою уповноважені. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язками державних орга- нів та їхніх посадових осіб. Усе це здійснюється коштом держа- ви. Відсутня також будь-яка плата з боку громадян за участь у провадженні, оформлення матеріалів, ухвалення рішення. Так забезпечується доступність до зазначеного провадження для громадян⁷⁷.

⁷⁷ Ктіторов М. Системність принципів провадження у справах про адмі- ністративні правопорушення. *Право України*. 2006. № 5. С. 18.

Принцип стадійності. Структура будь-якого процесу правозастосування складається з певних логічно пов'язаних між собою стадій. Так, дотримання визначених стадій сприяє повному й послідовному з'ясуванню обставин справи, забезпеченню законності й об'єктивності, а також можливості захисту своїх прав і законних інтересів шляхом оскарження рішення правозастосовного органу.

Принцип усності та безпосередності. Під цим принципом розуміється особисте озвучення всіма учасниками процесу своїх міркувань щодо процедурних питань по суті справи⁷⁸. Об'єктивне вираження дій в усній формі забезпечує можливість кращого сприйняття процесуальних дій, які здійснюються учасниками адміністративного провадження, і розкриття їх змісту. Під принципом безпосередності розуміється самостійність сприйняття та оцінки правозастосовцем первісних доказів у справі. Цей принцип вимагає, щоб між органом, який здійснює провадження, та іншою стороною, яка бере участь у з'ясуванні обставин справи, було якомога менше посередніх елементів, що впливають на внутрішнє переконання тих, хто приймає рішення. Таким чином, принцип безпосередності полягає в об'єктивному вираженні процесуальних дій, насамперед, безпосередньому сприйнятті компетентним суб'єктом процесуальних дій, що здійснюються учасниками адміністративного провадження.

Принцип диспозитивності. Ідея цього принципу полягає в тому, що будь-яка особа, котра є одним із учасників адміністративного процесу, має змогу на свій розсуд розпоряджатися своїми правами. Йдеться про те, що особа в адміністративному провадженні має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, звертатись до послуг перекладача, а також у передбачених законом випадках – оскаржувати постанову у справі.

Принцип національної мови провадження. Цей принцип впливає з аналізу ст. 10 Конституції України, відповідно до якої державною мовою в Україні є українська.

⁷⁸ Перепелюк В. Г. Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2000. С. 148.

У ст. 9 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» визначено перелік осіб, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків.

Стаття 12 закріплює положення про те, що робочою мовою діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм власності, у тому числі мовою засідань, заходів, зустрічей та мовою робочого спілкування є державна мова.

Робочою мовою діяльності закордонних дипломатичних установ України, інших державних представництв за кордоном є державна мова⁷⁹.

Принцип швидкості та економічності. Цей принцип є наслідком оперативності як властивості управлінської діяльності. Він забезпечується закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження в індивідуальних справах, виконуються рішення.

Принцип відповідальності посадових осіб. Порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, бюрократичне ставлення до громадян та їхніх звернень тягне застосування до винуватців заходів дисциплінарної, матеріальної та кримінальної відповідальності.

Цей принцип є наслідком оперативності як властивості управлінської діяльності. Він забезпечується закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження в індивідуальних справах, виконуються рішення.

Дотримання зазначених принципів має слугувати правам і свободам людини та громадянина, а саме: доступності до адміністративного провадження; праву приватних осіб «бути почутим» (на подачу доказів у справі, на отримання обґрунтованої відповіді); праву приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з адміністрацією; часовим обмеженням розгляду адміністративних справ; обов'язку публічної установи повідомити про ухвалення та зміст адміністративного акта і способи його оскарження.

⁷⁹ Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>

Зазначений перелік принципів не є вичерпним, адже стоується лише зовнішніх відносин, які складаються між приватними особами та публічними інституціями, меншою мірою законодавство звертає увагу на регулювання внутрішньої організації функціонування публічних інституцій⁸⁰.

2. СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Продовжуючи розмову про стан та перспективу розвитку адміністративного процесу, потрібно зазначити, що це правове утворення має складну структуру. Її можна розглядати як по вертикалі, так і по горизонталі.

С. Г. Стеценко пропонує дещо звужений варіант структури адміністративного процесу з такими трьома складниками, як: 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу⁸¹.

Спершу доцільно заналізувати структуру адміністративного процесу **по горизонталі**.

Скажімо, О. В. Кузьменко, також підкреслюючи складність структури вказаного різновиду юридичного процесу, трактує його як сукупність проваджень, як «системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємозумовлених процесуальних дій». У системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень. Щодо вертикальної структури адміністративного процесу увага зосереджується на співвідношенні адміністративного процесу та адміністративного провадження

⁸⁰ Комісаров С. А. Принципи провадження у справах про проступки проти публічного порядку: особливості в умовах антитерористичної операції. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 2. С. 133.

⁸¹ Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 44.

як загального і часткового, цілого і частини, наявності нерозривних взаємозумовлених і системоутворюючих зв'язків і відносин між ними. При цьому кожне провадження, своєю чергою, складається зі стадій, а вони – з етапів, і, нарешті, з процесуальних дій⁸².

Адміністративний процес формується з проваджень. Треба визнати, що термін «адміністративне провадження» несе в собі різне смислове навантаження.

По-перше, це певні правовідносини, що охороняються названим провадженням та відрізняються предметною характеристикою і спорідненістю з відповідними матеріальними відносинами.

По-друге, під терміном «провадження» розуміють і відмінний від інших проваджень порядок розгляду юридичних справ.

По-третє, цей термін означає прийняття у справі рішення, яке відрізняється з рішенням в іншому провадженні.

Відповідно до наведеного вибудовується структура того чи іншого процесуального інституту.

Адміністративне провадження – це послідовна діяльність публічної адміністрації, врегульована адміністративно-процесуальними нормами, з розгляду та вирішення тих чи інших однорідних груп адміністративних справ.

Адміністративні провадження різноманітні за своєю предметною характеристикою, саме тому не втихають суперечки щодо їх класифікації.

Наприклад, Ю. М. Козлов до видів адміністративних проваджень відносить: а) провадження з питань організації апарату державного управління; б) провадження за заявами і пропозиціями громадян; в) провадження за скаргами; г) провадження у справах про застосування примусових заходів (дисциплінарних, матеріальних або адміністративних); ґ) провадження у справах, пов'язаних зі застосуванням матеріальних норм трудового, фінансового, земельного права.

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй виокремлюють такі види проваджень адміністративного процесу: 1) з розробки і прийняття

⁸² Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 43.

нормативних актів; 2) з прийняття індивідуальних актів управління; 3) із застосування адміністративно-процесуальних заходів і заходів припинення; 4) у справах про адміністративні правопорушення; 5) із застосування дисциплінарних стягнень; 6) реєстраційно-дозвільні; 7) наглядово-контрольні; 8) у справах про звернення громадян; 10) у земельних, пенсійних, податкових, бюджетно-фінансових справах; 11) у справах про відшкодування матеріальної шкоди та інші.

Л. В. Коваль ділить провадження адміністративного процесу залежно від сфери, на яку поширюється дія відповідних адміністративно-процесуальних норм, на дві групи. Перша – це група проваджень, які реалізують дії дозвоільно-реєстраційного, контрольно-наглядового характеру; надають процедури дозволу земельних, податкових та інших справ; створюють процесуальний режим за рішенням справ про адміністративні правопорушення. Інша група проваджень – процедури, які спрямовані на реалізацію дій щодо виконавчорозпорядчої діяльності в самих державних органах (діловодство, провадження стосовно прийняття індивідуальних актів управління, провадження із застосування дисциплінарних стягнень та інші).

Особливу позицію з цього питання займає Д. М. Бахрах, який пропонує розглядати три частини адміністративного процесу: 1) процес адміністративної правотворчості; 2) оперативно-розпорядчий процес; 3) адміністративно-юрисдикційний процес. Кожна з цих трьох частин адміністративного процесу, на думку Д. М. Бахраха, складається з більш дрібних частин – проваджень. Так, в оперативно-розпорядчому процесі він виділяє такі провадження: а) з комплектування особового складу (заклик на військову службу, прийом до вишів та ін.); б) з приватизації державного і муніципального майна; в) заохочувальні; г) дозвоільні та інші.

В адміністративно-юрисдикційному процесі науковець виокремлює такі провадження: а) за скаргами і заявами громадян; б) у справах про адміністративні правопорушення; в) із застосування адміністративних запобіжних заходів (примусового лікування та ін.); г) дисциплінарні.

Одну з розгорнутих структур адміністративного процесу пропонує В. К. Колпаков, класифікуючи провадження на три

види: нормотворчі, засновницькі та правозастосовні. Для нормотворчих найхарактернішими є провадження з видання нормативних актів управління.

До засновницьких, на думку В. К. Колпакова, доречно відносити: 1) провадження зі створення, реорганізації і ліквідації організаційних структур у сфері державного управління; 2) провадження з комплектування організаційних структур у сфері державного управління персоналом.

Правозастосовні провадження становлять найбільшу групу адміністративних проваджень, до яких, на думку науковця, належать:

1) провадження із застосування заходів примусу в державному управлінні: а) дисциплінарні провадження; б) провадження у справах про адміністративні правопорушення; в) провадження із застосування заходів матеріального впливу;

2) провадження із застосування заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні: а) провадження у справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента, грамотами і т. ін.; б) провадження у справах про привласнення почесних та інших звань; в) провадження у справах про преміювання; г) провадження у справах про зняття стягнень і т. д.;

3) провадження з реалізації громадянами своїх прав і обов'язків: а) провадження щодо пропозицій, скарг, заяв громадян; б) провадження з отримання громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів і т. ін.; в) провадження з виконання громадянами військового обов'язку; г) провадження з виконання обов'язку громадянами мати паспорт; г) провадження з отримання громадянами житла; д) провадження з реалізації громадянами права користуватися комунально-побутовими послугами тощо;

4) провадження з реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків: а) провадження з легалізації юридичних осіб; б) провадження з виділення юридичним особам кредиту; в) провадження з оформлення і видачі юридичним особам ліцензій; г) провадження з виділення юридичним особам земельних ділянок;

5) провадження зі здійснення контролю і нагляду (контрольно-наглядові провадження) та інші.

Критерієм запропонованого варіанту класифікації адміністративних проваджень є характер індивідуально-конкретних справ, під яким розуміються властивості, що притаманні відповідній категорії справ (наприклад, справи щодо розгляду скарг громадян органами виконавчої влади). Для всіх скарг, незалежно від їхнього змісту, в кожному конкретному випадку загальним є інформація про порушення права громадянина, при цьому не завжди відомо, чи це реальне порушення, чи таке, що тільки припускається. Ця інформація і породжує в результаті звернення громадянина певні правові наслідки.

Як бачимо, кожен учений називає свою кількість проваджень та вирізняє їх за своїми певними критеріями.

На нашу думку, система адміністративного процесу будується відповідно до змісту діяльності, яку виконує публічна адміністрація, її посадові та службові особи.

Отож можна вести мову про три види адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські.

Крім того, кожен зі зазначених видів проваджень має структурні підвиди.

Розглянемо їхній зміст та особливості.

Адміністративно-процедурні провадження.

Ця група проваджень характеризується тим, що завданням діяльності публічної адміністрації є виконання покладених на неї обов'язків, зокрема щодо реалізації законних прав та інтересів громадян. Мета проваджень – здійснення публічно-правових функцій так званого безконфліктного змісту.

Відповідно адміністративно-процедурні провадження можна розділити на управлінські, щодо надання адміністративних послуг та за зверненнями громадян.

Управлінська процедура починається за ініціативою адміністративного органу. Ініціатива публічного органу може бути зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на відповідні органи законом, або впливати з доручень інших органів чи посадових осіб, але це також має впливати з закону. Крім цього, на нашу думку, має бути належна підстава для початку процедури: або якісь об'єктивні події (наприклад, стихійне лихо), або прийняття адміністративно-правового рішення

компетентним органом чи посадовою особою (скажімо, примусове виконання рішення). При цьому регулювання саме управлінської процедури має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже коли особа сама звертається до адміністративного органу, то вона, звичайно, очікує на прийняття рішення. Якщо ж провадження розпочинається органом влади, то прийняте рішення може бути цілковитою несподіванкою для особи, і до того ж не завжди прийнятною.

Управлінські процедури за критерієм управлінської мети можна поділити на контрольні-наглядові, заохочувальні, атестаційні, з виконання примусових рішень тощо.

До другої категорії доречно віднести справи за заявами про надання адміністративних послуг, коли йдеться про задоволення суб'єктивного права особи.

Адміністративні процедури з надання адміністративних послуг – це встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічного управління, яка спрямована на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи і здійснюється за зверненням цієї особи.

Адміністративні процедури з надання адміністративних послуг розрізняються залежно від характеру адміністративної послуги, що надається органом публічного управління. За таким критерієм можна виокремити реєстраційні, дозвільні та ліцензійні процедури тощо.

До третьої категорії відносять розгляд заяв громадян та юридичних осіб, коли йдеться про задоволення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Адміністративно-деліктні провадження.

В основі змісту цієї групи проваджень у системі адміністративного процесу лежить вирішення адміністративно-правового спору. Розглядаючи окремі провадження, завданням яких є вирішення адміністративно-правового спору (наприклад, провадження у справах про адміністративні проступки), необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються, тому що немає реальної можливості для пошуку правильного, тобто заснованого на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актах рішення, яке підводить підсумок розгляду конфлікту. В цьому і полягає зміст щодо вирішення

суперечки публічною адміністрацією. Крім того, треба зазначити, що у суперечці, яка виникла, важливу роль відіграє правова оцінка поведінки сторін.

Отже, адміністративно-деліктні провадження – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру.

До заданої групи проваджень відносять провадження у справах про адміністративні проступки, провадження щодо застосування заходів припинення (наприклад, огляд речей, індивідуальний огляд тощо).

Провадження в адміністративному суді (адміністративно-судочинські провадження).

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, окрім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

По вертикалі структуру адміністративного процесу можна представити таким чином.

Адміністративний процес і адміністративне провадження співвідносяться між собою як загальне і часткове, як ціле і частина цілого. Між адміністративним процесом (цілим) і будь-яким з адміністративних проваджень (частиною цього цілого) існують нерозривні взаємозумовлюючі і системоутворюючі зв'язки й відносини.

Будь-яке адміністративне провадження складається з кількох окремих операцій. Вивчення таких операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, які притаманні їм.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має невипадковий характер. Їхня послідовність логічно обґрунтована. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративні правопорушення.

По-третє, різним видам адміністративних проваджень властиві різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

По-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Ці логічні операції, що послідовно змінюють одна одну, прийнято називати стадіями адміністративного провадження.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому через стадії, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження. Тобто розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає проаналізувати кожну з його стадій. Отож процесуальні стадії є важливими органічними елементами, які характеризують структуру кожного з проваджень та адміністративного процесу загалом.

Стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Отже, під адміністративною процесуальною стадією слід розуміти відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які являють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи.

Кожне адміністративне провадження специфічне, а тому процес виділення в межах адміністративного провадження стадій повинен відбуватися за певними критеріями, а саме

враховувати: 1) наявність стратегічних цілей і завдань, які досягаються і розв'язуються в ході цього провадження групою процедурних дій; 2) присутність відповідного процедурного оформлення документів; 3) законодавче закріплення специфічного кола учасників та обсяг їхніх процедурних прав і обов'язків.

Існує доволі багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового значення. Кожне адміністративне провадження характеризується своєю певною кількістю стадій, серед яких можна виділити обов'язкові і факультативні стадії.

Обов'язкова стадія провадження – це стадія адміністративного провадження, проходження якої є обов'язковим для досягнення цілей і завдань, які поставлені перед провадженням. Наприклад, у провадженні в справах про адміністративні правопорушення однією з обов'язкових стадій завжди виступає стадія розгляду і прийняття постанови по справі.

Факультативна стадія провадження – це стадія адміністративного провадження, проходження якої не завжди є обов'язковим для досягнення загальних цілей і завдань провадження. Наприклад, факультативною стадією в провадженні у справах про адміністративні правопорушення виступає стадія перегляду постанови про накладення адміністративного стягнення.

Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим тут є те, що у підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.

Спільними для адміністративного процесу, а значить, і для кожного з адміністративних проваджень, є такі стадії:

- аналіз ситуації, в ході якого збирається, досліджується інформація про фактичний стан справи, про реальні факти, про існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів тощо та лягає в основу рішень публічної адміністрації;
- прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації;
- виконання рішення.

У певних випадках визнається доцільним ускладнення процедури вирішення справ публічною адміністрацією в адміністративних справах. Так, деякі з проваджень мають додаткові стадії: порушення справи та перегляд рішення (постанови).

Кожна стадія має свої етапи, які наповнені діями.

Етапи адміністративного провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження.

Дія адміністративного провадження – це найменший структурний елемент адміністративного процесу.

У літературі пропонують розрізнити процеси: адміністративно-правотворчий, адміністративно-правонадляючий (оперативно-розпорядчий), адміністративно-юрисдикційний (В. Колпаков); адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний (Ю. Козлов, Л. Попов, І. Голосніченко); адміністративно-розпорядчий та адміністративно-охоронний (П. Кононов); адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовний та адміністративно-контрольний (М. Тищенко) тощо.

Крім того, всі провадження поділяють на юрисдикційні та неюрисдикційні (М. Тищенко виокремлює установчі, правотворчі, правоохоронні та правонадляючі провадження), конфліктні та неконфліктні (О. Кузьменко). Існують й інші класифікації. Юрисдикційні провадження – це провадження, для яких є характерними такі ознаки: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи⁸³.

У науці адміністративного права виділяють чимало проваджень, основними з яких є: провадження в справах про адміністративні правопорушення; провадження за зверненнями громадян; дисциплінарне провадження; реєстраційне та дозвільне провадження; контрольно-наглядове провадження; діловодство; провадження з розробки та прийняття

⁸³ Тімашов В. О. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація. *Науковий вісник ЛьвДУВС*. 2011. № 3. С. 174.

нормативно-правових актів; провадження з розробки індивідуальних актів управління; провадження із застосування заходів примусу; провадження зі земельних, податкових, пенсійних та інших питань; установче провадження (створення, ліквідація, реорганізація організаційних структур у сфері публічного адміністрування); атестаційні провадження; провадження про застосування заохочень, присвоєння почесних звань, нагород тощо.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Назвіть основні принципи адміністративного процесу та їхні характерні особливості.
2. Охарактеризуйте основні етапи адміністративного провадження.
3. Означте завдання адміністративного процесу.
4. Порівняйте категорії «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство».
5. Охарактеризуйте систему адміністративних судів в Україні.
6. На які спори поширюється компетенція адміністративних судів?
7. Визначте види підсудності адміністративних справ в Україні.

Розділ 4

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1. ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ, ЗАВДАННЯ ТА УЧАСНИКИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Провадження в справах про адміністративні проступки, на думку О. В. Кузьменко, – це нормативно врегульована діяльність уповноважених суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також із попередження адміністративних правопорушень.

Таке провадження має певні ознаки:

1) здійснюється лише у зв'язку із вчиненням адміністративного проступку;

2) встановлене законодавством коло суб'єктів;

3) індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження;

4) застосування заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу;

5) за допомогою цього провадження реалізуються заходи адміністративної відповідальності⁸⁴.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на підставі єдиних принципів, серед яких можна назвати такі:

- законність;
- публічність;
- гласність;
- об'єктивність;
- здійснення провадження національною мовою;
- безпосередність провадження;
- дотримання змагальності сторін;

⁸⁴ Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. С. 139.

- простота та швидкість (оперативність) провадження;
- дотримання права на захист законних інтересів громадян;

- рівність осіб, які беруть участь у провадженні⁸⁵.

До означених принципів належать також ті, які розглядалися нами під час загальної характеристики принципів адміністративного процесу, зокрема принципи верховенства права, захисту інтересів держави та особи, об'єктивної істини тощо.

Серед специфічних принципів, які відображені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, слід вказати на:

1) розгляд справ на засадах рівності громадян перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу.

Розгляд здійснюється на цих засадах незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин (ст. 248 КУпАП);

2) публічність та відкритість провадження (ст. 249 КУпАП).

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

З метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про адміністративні правопорушення такі справи можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання порушника;

3) законність (ст. 7 КУпАП). Цей принцип означає здійснення державними органами і посадовими особами всіх призначених функцій у суворій відповідності до Конституції, законів та підзаконних актів України, згідно зі встановленою у законодавстві компетенцією.

Законність у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення полягає в тому, що здійснюється воно на основі спеціальних адміністративно-процесуальних норм у межах встановленої компетенції. Процесуальним елементом законності є чітке дотримання процедури.

⁸⁵ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2011. С. 188.

Справи розглядаються і вирішуються за допомогою прийомів, закріплених у нормативних актах. Ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу проводиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності зі законом.

Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

4) розгляд справ керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП). Специфічність розгляду полягає у власному оцінюванні посадовою особою, яка розглядає справу, позитивних і негативних ознак протиправної дії, поведінки правопорушника, його майнового, сімейного стану, можливості впливу громадським впливом, здійснення виховної роботи тощо.

Основними завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є:

- своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- вирішення її в точній відповідності до закону;
- забезпечення виконання винесеної постанови;
- виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень;
- запобігання правопорушенням;
- виховання громадян у дусі додержання законів;
- зміцнення законності⁸⁶.

⁸⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#top>

Перелічені завдання реалізуються шляхом здійснення певних процесуальних дій суб'єктами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення. Насамперед це з'ясування наявності факту вчинення адміністративного правопорушення, встановлення особи правопорушника, вини особи і того, чи підлягає вона адміністративній відповідальності.

Своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи вимагає від уповноваженого органу чи посадової особи розглянути справу в строки, чітко встановлені законом.

Своєчасне з'ясування обставин справи передбачає її розгляд у строки, встановлені ст. 277 КУпАП, недотримання яких знижує ефективність провадження, затягує розгляд справи, зменшує швидкість настання адміністративної відповідальності.

Всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин справи вимагає від уповноваженого суб'єкта повного дослідження доказів, на основі яких можна встановити наявність чи відсутність факту вчинення адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні (ст. 251 КУпАП).

Доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин справи вимагає від уповноваженого суб'єкта здійснити всебічну й неупереджену оцінку цих доказів (ст. 252 КУпАП). Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Вирішуючи завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, слід установити наявність обставин, що пом'якшують відповідальність (ст. 34 КУпАП), та обставин, що обтяжують відповідальність (ст. 354 КУпАП).

Для вирішення означеного завдання необхідно з'ясувати, чи заподіяно майнову шкоду вчиненим правопорушенням,

чи є можливість передати матеріали справи на розгляд громадських організацій або звільнити від відповідальності через малозначність правопорушення (статті 21, 22 КУпАП).

При малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням.

Особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, крім посадової особи, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу.

Наступним завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення є вирішення справи в точній відповідності до закону, що передбачає адміністративну відповідальність, застосування стягнення в межах власних повноважень, передбачених законом.

Уповноважений орган (посадова особа) здійснює розгляд справи відповідно до власної компетенції за місцем розгляду справи. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, їхні повноваження, розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок утворення колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, правомочність засідань колегіальних органів визначені у Розділі III КУпАП.

Відповідність вирішення справи за законом передбачає її розгляд в установлені строки.

У разі порушення зазначених вище вимог постановою по справі підлягає скасуванню, а справа направляється на новий розгляд за підвідомчістю, якщо дозволяє строк, встановлений ст. 38 КУпАП, а якщо строк пропущений – справа підлягає закриттю провадженням.

Завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення є також забезпечення виконання винесеної постанови. Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення.

В разі оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Забезпечення виконання постанови у справі здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом звернення її до виконання (ст. 299 КУпАП) та здійсненням контролю за виконанням постанови.

Чинне законодавство орієнтує органи публічної адміністрації, громадські об'єднання на запобігання правопорушенням.

Проте у виявленні причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, запобігання правопорушенням, найбільш вагомим вважається роль органів адміністративно-деліктної юрисдикції, зокрема, суд при виявленні причин учинення правопорушень уповноважений виносити окремі ухвали. Інші органи (посадові особи) можуть вносити подання та приписи керівникам підприємств, закладів, установ, у яких недостатньо застосовуються заходи з недопущення вчинення правопорушень.

Виховання громадян у дусі додержання законів здійснюється шляхом превентивного впливу на правопорушників та інших осіб у процесі провадження в справах про адміністративні проступки. Також у цьому напрямі важливими видаються просвітницька правова робота, виховні заходи тощо.

Істотним аспектом вважається відкритий розгляд справи. Він сприяє забезпеченню і зміцненню законності.

Законність самого провадження у справах про адміністративні правопорушення також потребує встановлення наявності чи відсутності визначених законом обставин, що виключають провадження у справі (ст. 247 КУпАП).

Провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин, як:

1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення.

Тобто дії не визнаються адміністративним правопорушенням згідно з чинним законодавством, або якщо можуть

вважатись порушенням соціальних норм, проте відсутній його склад (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона), наприклад, порушення норм моралі, звичаїв, які не закріплені в нормах права;

2) недосягнення особою віку, з якого вона може бути притягнута до відповідальності.

На момент вчинення діяння особа повинна досягнути шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП). За вчинення правопорушень, передбачених КУпАП, неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років відповідальність несуть батьки або особи, що їх замінюють (ч. 3 ст. 184 КУпАП).

Слід зауважити також, що для осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, передбачений особливий порядок притягнення до відповідальності. До них застосовуються заходи впливу за статтею 24-1 КУпАП.

Проте у разі вчинення особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років адміністративних правопорушень, передбачених статтями 44 КУпАП (Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах), 51 (Дрібне викрадення чужого майна), 121–127, 139 КУпАП (окремі порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспорту), частинами першою, другою і третьою статті 130 КУпАП (Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції), частиною другою статті 156 КУпАП (Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння), статтями 173 КУпАП (Дрібне хуліганство), 173-4 КУпАП (Булінг (цькування) учасника освітнього процесу), 174 КУпАП (Стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії в населених пунктах і в не відведених для цього місцях

або з порушенням встановленого порядку), 181-1 КУпАП (Зайняття проституцією), 185 КУпАП (Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця), 190–195 КУпАП (окремі порушення правил дозвільної системи), вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах.

З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185 КУпАП) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП;

3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність (ст. 20 КУпАП).

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану;

4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони.

Стаття 18 КУпАП визначає, що не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода.

Стаття 19 КУпАП передбачає, що не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані необхідної оборони, тобто при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, встановленого порядку управління від протиправного посягання шляхом

заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Перевищенням меж необхідної оборони визнається явна невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання;

5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення.

Амністія є повне або часткове звільнення від відбування покарання осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили⁸⁷.

Акт амністії оголошується законом Верховною Радою України. У разі якщо до оголошення акта амністії до особи було застосовано адміністративне стягнення, то за ст. 302 КУпАП орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання;

б) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність.

У разі якщо правопорушення вчинене до з'ясування відповідальності й на день її скасування не розглянуто чи розглянуто, а постанова не виконана, то провадження у цій справі закривається провадженням, а орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання;

7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення.

⁸⁷ Про застосування амністії : Закон України від 1 жовтня 1996 р. № 392/96-ВР.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/392/96-%D0%B2%D1%80>

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 164-14 КУпАП (Порушення законодавства про закупівлі), 212-15 КУпАП (Порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму), 212-21 КУпАП (Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру), може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтями 204-1 КУпАП (Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України) і 204-2 КУпАП (Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї), може бути накладено протягом трьох місяців із дня їх виявлення, але не пізніше року з дня їх учинення, а в разі вчинення таких правопорушень іноземцями або особами без громадянства, стосовно яких у встановленому законом порядку прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення з України, – протягом часу, необхідного для їх виїзду з України, але не пізніше строку, визначеного законом для виїзду цих осіб з України чи забезпечення їх примусового видворення з України.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтею 130 КУпАП (Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції), може бути накладено протягом одного року з дня його вчинення.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено

не пізніш як через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження;

8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або некасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за даним фактом кримінальної справи.

Особа не може бути притягнута двічі за одне й те саме правопорушення. Це порушення правового принципу. Постанова про накладення стягнення є обов'язковою для виконання всіма особами. Також особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності, якщо в її діях є ознаки злочину і проти неї порушено кримінальне провадження;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Якщо справа до смерті особи була розглянута і винесена постанова, то орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання.

Стосовно учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення, то, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, ними є:

– особа, що притягується до адміністративної відповідальності;

- потерпілий;
- законні представники;
- захисник;
- свідок;
- експерт;
- перекладач.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, – це осудна (дієздатна) особа, яка досягла 16-річного віку.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які за чинними законами та міжнародними договорами України користуються

імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), несе відповідальна особа – фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи.

У разі якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України і такий транспортний засіб за законодавством не підлягає державній реєстрації в Україні, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України.

Згідно зі статтею 15 КУпАП, військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні

правопорушення за дисциплінарними статутами. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування у разі винесення термінового заборонного припису, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зазначені особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі.

Потерпілий (ст. 269 КУпАП) – це особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Він має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення. Крім цього, потерпілого може бути опитано як свідка.

Законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) (ст. 270 КУпАП) – мають право представляти інтереси особи, яка притягається до адміністративної

відповідальності, потерпілого, які є неповнолітніми або особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення.

Інтереси потерпілого може представляти представник – адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), що розглядає справу.

Повноваження адвоката як представника потерпілого посвідчуються документами.

Захисником (ст. 271 КУпАП) у розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть бути адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право: знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

В Україні адвокат – це фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»⁸⁸.

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій законом надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін.

⁸⁸ Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, який призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя і включає такі види правових послуг:

1) захист;

2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;

3) складення документів процесуального характеру⁸⁹.

Зокрема, на безоплатну вторинну допомогу мають право особи, до яких застосовано адміністративне затримання.

Повноваження адвоката, призначеного Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, підтверджуються дорученням, що видається Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Положення частини першої статті 268 КУпАП, за яким обмежувалось право на вільний вибір особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, як захисника своїх прав, крім адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, втратили чинність як такі, що є неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду № 13-рп/2000 від 16.11.2000 року⁹⁰.

Свідком (ст. 272 КУпАП) у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по даній справі. Він зобов'язаний з'явитися

⁸⁹ Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/page>

⁹⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00>

на виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання.

Свідком у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, є викривач. Викривач має право на збереження конфіденційності інформації стосовно нього під час дачі пояснень по справі.

Експерт (ст. 273 КУпАП) – призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях, має право: знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім при розгляді справи.

Перекладач (ст. 274 КУпАП) – призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Він також зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад.

2. СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється в певній послідовності як низка пов'язаних між собою процесуальних дій, спрямованих на реалізацію норм матеріального права щодо адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення.

Послідовність розгляду справ про адміністративні правопорушення в юридичній літературі прийнято називати стадіями, які характеризуються порівняно самостійними частинами провадження, але органічно пов'язані між собою. На кожній стадії здійснюється кілька взаємопов'язаних процесуальних дій, спрямованих на розв'язання завдання провадження. Кожна стадія різниться кількістю учасників, завданням, характером процесуальних дій та оформляється відповідним процесуальним документом (протоколом, постановою, рішенням за скаргою, виконанням постанови).

Аналіз КУпАП свідчить, що на сьогодні в ньому зафіксовано назви чотирьох стадій досліджуваного провадження: Глава 22 «Розгляд справи про адміністративні правопорушення» (ст. ст. 276–282), Глава 23 «Постанова по справі про адміністративні правопорушення» (ст. ст. 283–285), Глава 24–24-1 «Оскарження постанови по справі про адміністративні правопорушення», «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом» (ст. ст. 287–297-10), Розділ 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» (глави 25–33, ст. ст. 298–330).

Таким чином, беручи за основу позицію законодавця, на підставі вище викладеного, вважаємо за доцільне виокремити такі стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення та адміністративне розслідування по справі;
- 2) розгляд та винесення постанови по справі;
- 3) перегляд постанови по справі;
- 4) виконання постанови по справі.

Стадія порушення та адміністративного розслідування справи про адміністративне правопорушення.

Стадія порушення та адміністративного розслідування у справі про адміністративне правопорушення є початковою; це комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксування і кваліфікацію. На цій стадії створюються передумови для об'єктивного і швидкого розгляду справи.

Підставою для порушення провадження про адміністративне правопорушення є достатні дані, які з переконливою ймовірністю свідчать про наявність ознак правопорушення. Отже, порушенню справи передуює одержання інформації про діяння, що має ознаки правопорушення.

Тобто з'ясування обставин справи розпочинається після отримання інформації про діяння, яке має ознаки правопорушення, – а саме приводу, оскільки латентне порушення норми не зумовлює адміністративно-процесуальних відносин. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає в тому, що він обумовлює публічну, адміністративно-юрисдикційну діяльність уповноважених державних органів, посадових осіб при отриманні відомостей про вчинений проступок.

Приводами до порушення справ можуть бути: звернення громадян (письмові усні); повідомлення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою⁹¹.

З-поміж перелічених приводів безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою вирізняється насамперед тим, що питання про порушення справи вирішується за ініціативою осіб, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність. Тут немає зовнішнього спонукального початку, поштовху до того, щоби ці особи зайнялися вирішенням питання.

Виділяють певні характерні особливості безпосереднього виявлення як приводу порушення справи, а саме: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення щодо проступку виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і в разі непідтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його прийняттям будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного

⁹¹ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наук. думка, 2007. С. 479–481.

правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом⁹². При цьому важливого значення набувають дискреційні повноваження адміністративно-юрисдикційних органів, що проявляються у застосуванні адміністративного розсуду.

Законодавець до актів порушення адміністративної справи відносить також постанови органу дізнання, слідчого, прокурора, судді чи ухвали суду про відмову у порушенні кримінальної справи за відсутності підстав для цього і наявності у діях особи складу адміністративного проступку (ч. 4 ст. 38 КУпАП).

Нарівні з іншими до актів порушення провадження про адміністративні проступки слід віднести і вказівку компетентної особи (резолуція на заяві, повідомленні чи іншому документі) про порушення адміністративного провадження⁹³. Такий привід можливий у разі організаційної підпорядкованості, підконтрольності органів, посадових осіб, уповноважених складати протокол про адміністративний проступок, органам, посадовим особам, яким підвідомчі справи про адміністративні проступки.

Також приводом до порушення провадження у справі про адміністративний проступок є висновок експерта при визначенні технічних характеристик зброї, вартості викраденого, матеріальної шкоди, кількості вилучених наркотичних засобів, відповідності нормам і стандартам, висновок за результатами огляду у закладах охорони здоров'я тощо.

Окремим моментом порушення провадження слід вважати і відсторонення водія від керування транспортним засобом (ст. 266 КУпАП).

Також приводом для порушення справи про адміністративний проступок є виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою засобів фото- і кінозйомки,

⁹² Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративно-процесуального права : монографія. Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. С. 206–207.

⁹³ Голосніченко І. П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення. *Право України*. 2003. № 7. С. 75.

відеозапису, у тому числі тих, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі технічними приладами і засобами, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (ст. 251 КУпАП)⁹⁴.

Стосовно визначення моменту порушення справи про адміністративний проступок актуальним залишається питання щодо співвідношення понять «порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення» і «порушення (відкриття) справи про адміністративний проступок».

Порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення – це момент реалізації органом, посадовою особою адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом, а саме – вчинення дій, спрямованих на перевірку інформації, збір доказів і з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та кваліфікації адміністративного проступку. Саме початковим моментом порушення провадження можна вважати час, коли інформація (привід) про проступок надійшла до органу, стала відома посадовій особі (отримання заяви, реєстрація повідомлення, особисте виявлення тощо), тобто коли реалізовано привід.

Порушення (відкриття) справи про адміністративний проступок – це момент, коли на підставі отриманої інформації про проступок (реалізований привід) орган, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, складає протокол про адміністративний проступок або протокол про застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративний проступок (перший протокол).

Отже, керуючись наведеним, під етапом попереднього адміністративного розслідування пропонуємо розуміти систему процесуальних дій, які проводить орган публічної адміністрації, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями для перевірки та встановлення обставин, що мають значення

⁹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-17#Text>

для правильного вирішення питання про наявність чи відсутність факту адміністративного проступку, достатніх підстав для порушення справи про адміністративний проступок.

Цей етап слід характеризувати як факультативний. За умови відсутності сумнівів у факті адміністративного проступку справа про адміністративний проступок порушується негайно. За результатами процесуальних дій на цьому етапі приймається рішення про порушення справи про адміністративний проступок або вмотивовано відмовляється в її порушенні.

До речі, чинний КУпАП не передбачає строку проведення попереднього адміністративного розслідування.

Наступним етапом є розслідування у справі про адміністративний проступок. Його суть полягає у порушенні справи про адміністративний проступок (складанні протоколу), виконанні дій, спрямованих на фіксацію та збір доказів, які підтверджують або спростовують винність у вчиненні адміністративного проступку, збиранні пояснень у суб'єктів провадження, призначенні експертизи, уточненні кваліфікації проступку, а саме – наявності складу проступку, передбаченого КУпАП, встановленні фактичних обставин справи.

Першим кроком у розслідуванні має бути порушення справи про адміністративний проступок. В адміністративно-деліктній теорії протокол про адміністративний проступок прийнято розглядати як процесуальне оформлення факту порушення справи про адміністративний проступок.

Так, з моменту порушення справи особа, підозрювана у вчиненні адміністративного проступку, набуває визначеного у ст. 268 КУпАП процесуального статусу, як і, відповідно, визначеного процесуальною частиною КУпАП статусу й інших суб'єктів провадження.

Водночас можна припустити, що до складання протоколу про адміністративне правопорушення складається протокол про застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки (ст. 261, ч. 5 ст. 264, ч. 2 ст. 265 КУпАП тощо). Отож моментом порушення справи про адміністративний проступок є момент складення першого протоколу у справі.

На етапі адміністративного розслідування процес встановлення фактичних обставин справи та їхньої процесуальної

фіксації розвиваються паралельно, взаємодоповнюючи одне одного.

Традиційно фактичні обставини вчиненого проступку поділяють на дві групи: а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу адміністративного проступку; б) обставини, що знаходяться за межами складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Зазначені групи обставин можуть бути встановлені різними способами: опитуванням осіб, які володіють інформацією, що має значення для справи (підозрюваного, потерпілих, свідків, експертів); проведенням експертизи; висновком за результатами огляду особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових доказів на місці вчинення правопорушення; шляхом огляду тощо.

Досліджувати фактичні обставини можна також і за допомогою матеріальних носіїв інформації, речових доказів і документів, які одержують в результаті затримання підозрюваного, особистого огляду і огляду речей, вилучення предметів, що є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, пояснення свідків, потерпілого, підозрюваного, належно процесуально зафіксованих інших даних.

Основним документом, де фіксуються фактичні обставини справи, є протокол про адміністративне правопорушення. Відомості, що викладаються у протоколі про адміністративне правопорушення, враховуючи зміст ст. 256 КУпАП, традиційно поділяють на три групи.

До першої групи належать відомості, які характеризують адміністративний поступок, а саме – у протоколі зазначають місце, час і суть вчиненого проступку. Важливим є те, що у процесі фіксації першої групи обставин у протоколі про адміністративний проступок здійснюється кваліфікація адміністративного проступку.

До другої групи відомостей, які повинні міститися в протоколі, відносять обставини, що характеризують особу підозрюваного: прізвище, ім'я, по батькові, вік, майновий стан, місце проживання та роботи, документ, що посвідчує особу.

До третьої групи належать відомості, що стосуються форми протоколу. В ньому зазначаються дата і місце складення, посада, прізвище, ім'я і по батькові уповноваженої посадової особи, прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є. Відсутність відомостей про особу, яка склала протокол, робить його недійсним, тому що невідомо, чи мала вона необхідні повноваження для виконання таких дій. Протокол засвідчується декількома підписами. Насамперед його має підписати уповноважена посадова особа, а також особа, яку підозрюють у вчиненні правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол підписують також вони.

Якщо в результаті вчинення адміністративного правопорушення воно заподіяно майнову шкоду, то в протоколі слід зазначати відомості про потерпілого, описати розмір заподіяної правопорушенням матеріальної шкоди. Конкретний розмір шкоди слід підтверджувати документально (рахунок за виконання роботи, балансова вартість майна юридичної особи, квитанції, висновок експерта, акт обстеження тощо).

Складання протоколу завершують врученням під розписку його копії особі, яку притягують до адміністративної відповідальності (ч. 2 ст. 254 КУпАП).

Ст. 254 КУпАП вимагає складання протоколу про кожне адміністративне правопорушення, але у випадках, передбачених у ст. 258 КУпАП, протокол не складають, а виносять постанову у справі.

У протоколі підбиваються підсумки етапу попереднього адміністративного розслідування, за результатами якого уповноважена особа дійшла висновку про наявність достатніх даних про факт адміністративного правопорушення та необхідність вирішення питання про адміністративну відповідальність підозрюваного.

У правозастосовній практиці нерідко виникає проблема, як діяти, коли справа про адміністративний проступок порушена за ініціативою прокурора (ст. 250 КУпАП), або у разі закриття кримінального провадження (ч. 4 ст. 38 КУпАП) та чи складається протокол про адміністративний проступок за наявності такої підстави. На наш погляд, за наявності для порушення справи вищевказаних підстав оформлення протоколу про адміністративний проступок є обов'язковим

та покладається на уповноважену складати протокол про адміністративний проступок посадову особу.

Для з'ясування обставин правопорушення здійснюється процес доказування, який передбачає діяльність посадових осіб, органів і учасників провадження щодо збору, перевірки та оцінки доказів.

У ст. 251 КУпАП розкрито поняття доказів, а також джерел їх одержання. У ст. 252 КУпАП закріплено обов'язки органу або посадової особи оцінювати докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному та об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю. Отже, для забезпечення зазначених принципів оцінки доказів проступку необхідно зібрати докази, вивчити їх, об'єктивно дослідити для виявлення ознак проступку, встановити ступінь винності осіб, які їх вчинили, з метою вирішення питання передачі справи на розгляд чи її закриття.

Встановлення фактичних обставин справи шляхом доказування не обов'язково означає прийняття найкращого рішення, а тільки створює необхідні передумови для цього. Доказування є першою стадією правозастосування, і від того, наскільки правильно визначені фактичні обставини, залежить вибір правової норми, що підлягає реалізації в даному конкретному випадку⁹⁵.

Суттєвим кроком з боку законодавця є врахування в переліку доказів, показів технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, не лише при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху. Такий підхід законодавчо обумовлює отримання та використання таких доказів прикордонною службою під час забезпечення режиму державного кордону охоронними структурами тощо.

⁹⁵ Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. Киев–Одесса : Вища школа, 1976. С. 71.

В рамках етапу розслідування важливо визначити межі дослідження обставин справи. Тут нема потреби використовувати всі можливості для збору доказів. Головне, щоби висновок про наявність чи відсутність досліджуваних фактів спирався на таку сукупність доказів, що не залишала би сумнівів у вірогідності цього висновку, відповідності його об'єктивній дійсності. Тому рішення про залучення доказів до справи приймає посадова особа, у провадженні якої перебуває справа.

До речі, треба розмежовувати зміст понять «збір доказів» і «доказування». Доказування найбільше актуалізується на стадії розгляду і винесення рішення у справі та є не лише фактом пред'явлення і вивчення матеріальних носіїв інформації. Доказування є певним видом процесуальної діяльності або взаємодії суб'єктів провадження на етапі розгляду справи, перегляду справи на стадії оскарження опротестування постанови у справі з метою встановлення об'єктивної істини.

Останнім етапом на цій стадії вважається передача справи за підвідомчістю для розгляду, що містить дії щодо формування матеріалів справи та виконання вимог діловодства з документообігу в органах публічної влади.

Залежно від правового статусу лідируючого суб'єкта, якому підвідомча справа, на нашу думку, можна виділити такі особливості завершення цього етапу: перше – це перехід органу, якому підвідомча справа, від її розслідування до її розгляду; друге – передача справи в межах одного органу від посадової особи, що проводила розслідування, посадовій особі, уповноваженій її розглядати та приймати рішення у справі; третій варіант – передача справи на розгляд від одного органу (посадової особи) до органу (посадової особи), що не знаходяться в прямому підпорядкуванні; четвертий варіант – передача справи на розгляд до суду (судді).

Цей етап є факультативним у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках, коли орган (посадова особа) вправі самостійно накласти на правопорушника адміністративне стягнення, виступаючи одночасно суб'єктом адміністративного розслідування, розглянути справу про адміністративне правопорушення і виконати постанову у справі.

Якщо розгляд справи про правопорушення не входить до компетенції органу (посадової особи), що розслідував справу,

він повинен визначити орган, якому підвідомча справа, та надіслати зібрані матеріали справи у щонайкоротший строк.

Матеріали справи, у якій проведено розслідування, направляються: органів або посадовій особі, уповноваженим розглядати справу про адміністративний проступок; до органу досудового розслідування, якщо були виявлені ознаки злочину; на розгляд громадської організації чи трудового колективу. За загальним правилом, справу надсилає керівник органу, посадові особи якого провели адміністративне розслідування.

Направляючи справу про адміністративне правопорушення за підвідомчістю на розгляд, керівник перевіряє обґрунтованість притягнення особи до адміністративної відповідальності, достатність зібраних доказів, правильність оформлення справи. У разі виявлення порушень керівник вправі повернути матеріали справи із вмотивованим висновком особі, яка розслідувала її, для усунення недоліків.

У матеріалах справи про адміністративний проступок наявність протоколу про адміністративний проступок є обов'язковою. До нього можуть бути долучені: протоколи про застосування заходів забезпечення провадження; рішення прокурора про порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення; постанови органу досудового розслідування, судді чи ухвали суду про відмову у порушенні кримінальної справи за відсутності підстав для цього і наявності у діях особи складу адміністративного проступку; зафіксовані у відповідному процесуальному порядку докази; висновок експерта тощо. Наприклад, до справи можуть бути долучені: рапорти посадових осіб, що виявили проступок, заяви потерпілих, пояснення підозрюваного, потерпілих, свідків правопорушення, протоколи вилучення, знищення речей, акти перевірки, обстеження, зафіксовані у встановленому законом порядку матеріальні докази, фото-, відео-, аудіоматеріали, документи, що характеризують особу підозрюваного, схема дорожньо-транспортної пригоди тощо. Кожен документ має свої реквізити (дату, адресу, назву, підпис, штампи, печатки тощо) і повинен відповідати своєму призначенню, містити достовірну інформацію, відповідати вимогам законодавства. Усі матеріали справи фіксуються в описі справи у хронологічному порядку, прошиваються та нумеруються.

Варто додати, що, згідно з чинним КУпАП, обов'язково разом із протоколом про вчинення корупційного адміністративного правопорушення одночасно потрібно надіслати повідомлення про складання цього протоколу за місцем праці особи, щодо якої він складений, із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено, що встановлено ч. 4 ст. 257 КУпАП.

У процесуальній частині КУпАП встановлено конкретний строк надсилання протоколу та матеріалів лише щодо справ про вчинення корупційного адміністративного правопорушення – три дні, після завершення яких усі необхідні документи надсилають у місцевий загальний суд (ч. 2 ст. 257 КУпАП). Що стосується інших категорій справ, то питання встановлення строку, протягом якого справа надсилається на розгляд, на теперішній час нормативно не встановлено. Отож такі матеріали мають бути надіслані у щонайкоротший строк у межах строку давності притягнення до адміністративної відповідальності.

Підсумовуючи викладене вище, зауважимо, що зміст першої стадії – порушення та адміністративного розслідування справи про адміністративне правопорушення – може уточнюватися залежно від конкретної категорії адміністративних проступків. Водночас саме на цій стадії має бути закладено необхідну базу для подальшого об'єктивного вирішення справи.

Стадія розгляду та винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Наступна стадія провадження у справі про адміністративне правопорушення носить чітко виражений процесуальний характер. Стадія розгляду і винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення – це комплекс процесуальних дій, спрямованих на вивчення й оцінку матеріалів справи, встановлення об'єктивної істини та винесення постанови по суті справи. Зміст зазначеної стадії полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування по справі і дає правову оцінку діям особи, яку позначено в протоколі як правопорушника⁹⁶.

⁹⁶ Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Харків : Право, 2000. С. 203.

Зміст стадії розгляду та винесення постанови по справі нормативно регламентовано законодавцем у ст. ст. 276–285 КУпАП. Завдяки аналізу чинного законодавства і позицій учених-адміністративістів можна стверджувати, що ця стадія складається з таких трьох основних етапів, як:

- прийняття та підготовка справи до розгляду: вирішення питання про належність до компетенції, вивчення змісту документів справи, витребування необхідних додаткових матеріалів, сповіщення осіб, які беруть участь у справі про час і місце розгляду, чи підлягають задоволенню заявлені суб'єктами провадження, клопотання;

- розгляд справи: відкриття розгляду справи; оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, заслуховування осіб, які беруть участь у справі; дослідження доказів та вирішення клопотань (заслуховування висновків прокурора), внесення пропозицій щодо ліквідації причин та умов правопорушення;

- винесення рішення по справі: винесення однієї з постанов, передбачених КУпАП; доведення постанови до відома суб'єктів провадження; повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника.

Перший етап цієї стадії передбачає вивчення посадовою особою, органом отриманих матеріалів, що містяться у справі про адміністративне правопорушення. Цей етап має важливе значення, оскільки відбувається перевірка результатів процесуальної діяльності на попередній стадії, формуються передумови для об'єктивного і швидкого розв'язання справи по суті.

При вирішенні питання про належність справи до юрисдикції органу, посадової особи виникають певні проблемні питання. По-перше, немає вказівки на порядок дій за умови, коли справа не належить до компетенції органу, посадової особи, що отримали справу. Доцільно за таких обставин справу надсилати за підвідомчістю, а не до органу, що направив справу на розгляд.

По-друге, якщо законом передбачена альтернативна підсудність, треба зіставити як конкретну, так і територіальну підсудність. Вирішуючи це питання, потрібно звернути увагу на те, що за наявності альтернативної підсудності рішення,

до якого суду надсилати протокол, приймає відповідний орган внутрішніх справ (Національної поліції), тобто орган, уповноважений складати протокол у справі.

Для забезпечення реалізації принципу рівності громадян перед законом (ст. 248 КУпАП) варто надавати перевагу не місцю проживання одного з підозрюваних чи місцю реєстрації одного з транспортних засобів, а місцю вчинення адміністративного правопорушення.

По-третє, слід законодавчо встановити обов'язок прийняття справи до розгляду у випадку, якщо вона належить до компетенції органу, котрий її отримав, і немає інших обставин, що перешкоджають прийняттю її до розгляду. Оскільки за умови подвійної підвідомчості справу можна пересилати від органу, до органу безпідставно затягуючи її вирішення по суті.

По-четверте, вчені-адміністративісти наголошують на відсутності механізму відводів та самовідводів і чіткого кола обставин, що виключають можливість розгляду справи.

Що стосується питання, чи правильно складено протокол і матеріали справи, то чинне законодавство не містить норм щодо процедури усунення недоліків, які допущені на попередній стадії та перешкоджають або роблять неможливим об'єктивний розгляд справи. З огляду на це виникає потреба звернути увагу на низку проблемних аспектів.

По-перше, якщо встановлено неповноту матеріалів, поданих до розгляду, мають бути затребувані додаткові відомості та матеріали або справу слід повернути за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків⁹⁷. Головною метою повернення справи є підвищення відповідальності осіб, які складають протокол, за якість матеріалів справи. Актуалізується також питання нормативного закріплення порядку направлення матеріалів справи на додаткову перевірку. У цьому випадку направлення справи про адміністративний проступок на дорозслідування потрібно оформляти відповідною вмотивованою постановою про відкладення розгляду справи та направлення її на додаткову перевірку.

⁹⁷ Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-е вид., виправ. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. С. 61.

Тимчасом науковці справедливо ставлять питання визначення підстав для повернення справи на додаткову перевірку. Верховний Суд України роз'яснює, що за відсутності даних, передбачених у ч. 1 ст. 256 КУпАП, і неможливості їх доповнити суддя повертає матеріали органів внутрішніх справ (Національній поліції) для додаткового оформлення⁹⁸. У цьому випадку, направляючи справу на дорозслідування, орган, який отримав справу до розгляду, в обов'язковому порядку вказує норму матеріального чи процесуального права, що порушена або не дотримана.

По-друге, потрібно встановити обов'язок відповідних суб'єктів щодо усунення виявлених недоліків. Такий обов'язок, на нашу думку, впливає з адміністративно-юрисдикційної компетенції відповідного органу публічної адміністрації.

По-третє, доцільно узаконити можливість відкладення розгляду справи на певний строк з прийняттям відповідного рішення. На наш погляд, у такому разі законодавчо слід закріпити переривання перебігу строку розгляду справи у зв'язку з направленням справи на дорозслідування. При цьому треба обумовити можливість поновлювати обчислення строку розгляду справи при отриманні уповноваженим органом допрацьованої справи, направленої на розгляд повторно.

По-четверте, слід перевірити достатність наявних у справі матеріалів, необхідних для розгляду та вирішення її по суті, а саме – наявність достатніх для вирішення питання про адміністративну відповідальність зафіксованих, тобто таких, що мають значення юридичних фактів, обставин.

Згідно з п. 2 ст. 278 КУпАП, обов'язковою вважається наявність у матеріалах справи протоколу про адміністративний проступок. У правозастосовній практиці нерідко виникає проблема, як діяти, коли справа про адміністративний проступок порушена за постановою прокурора (ст. 250 КУпАП) або органів досудового розслідування (ч. 3 ст. 38 КУпАП), адже чинний КУпАП не дає відповіді на питання, в який момент і хто зобов'язаний скласти протокол. Варто також передбачити,

⁹⁸ Про судову практику у справах про хуліганство : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 р. № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va010700-06#Text>

що постанова прокурора чи органу досудового розслідування надсилається органам, уповноваженому складати протокол про адміністративний проступок (а відповідно, і проводити адміністративне розслідування у справі). Отже, справа про адміністративний проступок, що була порушена на підставі вищенаведених підстав, приймається до розгляду виключно за наявності у матеріалах справи протоколу про адміністративний проступок.

Стосовно вирішення питання, чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду, – логіко-семантична побудова цього питання потребує уточнення: тобто як вирішувати питання про те, чи сповіщені відповідні суб'єкти, якщо справа тільки готується до розгляду, і час та місце її розгляду ще не визначені. Логічніше, щоби суб'єкт, вирішивши прийняти справу до розгляду, визначив час і місце (конкретну адресу) її розгляду, а вже потім перевіряв, чи сповіщено про це осіб, які беруть участь у справі.

Відповідно до ст. 277-2 КУпАП, повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді, і в ній зазначаються дата і місце розгляду справи. Інші особи, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення, повідомляються про день розгляду справи в той же строк. Однак нормами КУпАП не передбачено способу й порядку виконання такої процесуальної дії. З огляду на вище вказане, слід доповнити зазначену статтю положенням такого змісту: «вручається особисто чи за допомогою засобів зв'язку, які забезпечують фіксацію повідомлення або виклику» тощо.

З приводу вирішення питання, чи підлягають задоволенню клопотання, доречно окремо зупинитися на його особливостях. Так, зокрема, законодавець не визначає форми та фіксації клопотання. Розгляд клопотання повинен супроводжуватися складанням окремого процесуального документа. При цьому клопотання має фіксуватись у письмовій формі з подальшим ознайомленням із його змістом інших учасників справи.

Водночас, за логікою заданого питання, потрібно з'ясувати, чи підлягає задоволенню клопотання. Заразом треба з'ясувати, як співвідноситься це питання з положеннями ч. 2

ст. 279 КУпАП, яка передбачає, що під час розгляду справи на засіданні вирішуються клопотання. Правозастосовна практика має бути зорієнтована на задоволення клопотання вже на етапі підготовки справи до розгляду. При цьому слід забезпечити можливість висловлення свого ставлення до змісту клопотання протилежної сторони. Рішення про задоволення клопотання треба документально фіксувати у матеріалах справи (наприклад, постанова про призначення експертизи за клопотанням постраждалої сторони, рішення про перенесення розгляду справи, виклик свідків, понятих, затребування документів, визначення розміру матеріальної шкоди тощо).

Процесуальна частина КУпАП не обмежує подачу клопотань на конкретному етапі провадження. Клопотання можуть подавати протягом усього періоду розгляду справи по суті до моменту винесення постанови у справі. Про задоволення клопотання на етапі підготовки справи до розгляду орган, уповноважений розглядати справу, має винести відповідне рішення, що є обов'язковим до виконання усіма адресатами.

На цьому етапі приймаються рішення, які мають попередньо-підготовчий, переважно процедурний характер і створюють передумову для об'єктивного вирішення справи по суті.

Важливим положенням, визначеним законодавцем, є те, що з дня одержання органом (посадовою особою) справи про адміністративний проступок обчислюється строк, відведений для розгляду справи (ст. 277 КУпАП). Законодавець не регламентує процесуальних строків на етапі підготовки справи до розгляду.

Справу до розгляду можуть готувати суб'єкти, які допомагають наділеному адміністративно юрисдикційними повноваженнями органів, посадовій особі вирішити справу по суті (секретар адміністративної комісії). Звідси логічно випливає, що в такому випадку рішення за результатами підготовки справи до розгляду приймає виключно суб'єкт, у провадженні якого перебуває справа.

Водночас справедливо може постати питання, як же бути, якщо справу до розгляду готує не безпосередньо суб'єкт, уповноважений розглядати справу (наприклад, коли справу до розгляду готує секретар адміністративної комісії)? Колегіальний

орган для розгляду справ збирається на засідання періодично, а не діє постійно. На нашу думку, за результатами підготовки секретарем комісії справи до розгляду правом приймати запропоновані вище рішення слід наділити голову адміністративної комісії, аналогічно їй у разі залучення до підготовки справи помічника чи секретаря судді.

Наступним етапом є розгляд справи про адміністративні правопорушення по суті. Цим завершується процес пізнання як самого факту адміністративного проступку, так і всіх обставин справи, вносяться пропозиції з усунення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного проступку. Конкретні процесуальні дії, що здійснюються на цьому етапі, закріплені у ст.ст. 279–282 КУпАП.

Для етапу розгляду справи про адміністративні правопорушення характерною є наявність певних обов'язкових правил, і в науковій літературі не мають однозначного визначення. До них відносять строки розгляду справи, місце розгляду та порядок розгляду справи. Коротко охарактеризуємо їх.

Спершу мусимо наголосити на суттєвому впливі визначення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення на реалізацію таких загальних засад провадження, як економічність та оперативність. На сьогодні у ст. 277 КУпАП визначено як загальний, так і скорочені строки розгляду справ.

За загальним правилом, справа про адміністративне правопорушення розглядається в п'ятнадцятиденний строк із дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 42-2, ч. 1 ст. 44, ст. ст. 44-1, 106-1, 106-2, 162, 172-10–172-20, 173, 173-1, 173-2, 178, 185, ч. 1 ст. 185-3, ст. ст. 185-7, 185-10, 188-22, 203 – 206-1, розглядаються протягом доби, статтями 146, 160, 185-1, 212-7–212-20 – у триденний строк, статтями 46-1, 51, 166-9, 176 і 188-34 – у п'ятиденний строк, ст. 101–103 КУпАП – у семиденний строк. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені чч. 1, 3 та 7 ст. 122 (в частині порушення правил зупинки, стоянки), чч. 1, 2 та 8 ст. 152-1 КУпАП, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), розглядаються уповноваженою особою невідкладно після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення.

Вчені-адміністративісти критикують встановлення різних за тривалістю строків для розгляду справ про різні адміністративні проступки та висловлюють пропозиції про необхідність їх уніфікації залежно від суб'єктів, яким підвідомчі справи. Зокрема, висловлюються пропозиції для справ про адміністративні проступки передбачити єдиний строк розгляду – 15 діб з моменту одержання протоколу та інших матеріалів справи відповідним органом чи посадовою особою. Єдиний виняток мають становити справи про правопорушення, за які передбачено можливість застосування таких заходів забезпечення провадження, як адміністративне затримання особи до розгляду справи суддею⁹⁹.

Необхідно зазначити, що суд може призупинити строк розгляду справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за певних обставин, а саме: 1) умисного ухилення особи, на яку складено протокол про корупційне діяння, від явки до суду; 2) відсутності можливості в такої особи з поважних причин з'явитися до суду (хвороба, перебування у відрядженні чи лікуванні, у відпустці тощо) (ст. 277 КУпАП). Щодо решти категорій справ призупинення строку розгляду справи про адміністративні правопорушення не передбачено.

На нашу думку, положення щодо призупинення розгляду справи мають стосуватися й інших категорій справ про адміністративні проступки. При цьому слід встановити, що відкладення розгляду справи не може виходити за межі строків, передбачених у ст. 38 КУпАП. Відкладення розгляду справи не може застосовуватись також у разі застосування до особи заходу забезпечення провадження адміністративного затримання та якщо санкцією статті передбачено застосувати такий вид стягнення, як адміністративний арешт.

Щодо питання конкретного місця розгляду справи, то його вирішують на етапі її підготовки справи. Натомість досі актуальним залишається питання безпосереднього місця розгляду справи про адміністративне правопорушення, що пов'язано з проблематикою практичної реалізації принципу відкритого

⁹⁹ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во НУВС, 2002. С. 287.

розгляду справи про адміністративні правопорушення (ст. 249 КУпАП).

Порядок розгляду справи доволі чітко регламентований процесуальними нормами КУпАП. Зокрема, заслуховування справи починається з оголошення складу колегіального органу і представлення посадової особи, яка її розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядають справу, оголошують, яка справа підлягає розглядові, кого притягують до адміністративної відповідальності, а також роз'яснюють особам, які беруть участь у розгляді справи, їхні права та обов'язки. Після цього оголошують протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховують осіб, котрі беруть участь у розгляді справи, досліджують докази і дозволяють клопотання. У разі участі у розгляді справи прокурора заслуховують його висновок (ст. 279 КУпАП).

У процесі заслуховування орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу; а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Протокол засідання колегіального органу підписують головуючий на засіданні і секретар цього органу (ст. 281 КУпАП).

Вирішенню завдань боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередженню сприяє виявлення причин та умов учинення цих правопорушень. Саме тому під час розгляду справи цьому питанню має бути приділено значну увагу. Отже, при розгляді справи орган (посадова особа) повинен з'ясувати причини та умови вчинення проступку. Встановивши такі обставини, у відповідний державний орган, громадську організацію чи посадовій особі вносять пропозиції про вжиття заходів щодо усунення зазначених причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов'язку повідомлення протягом місяця органу (посадовій особі), який вніс пропозиції, про вжиті заходи (ст. 282 КУпАП). Пропозиції, що вносяться, мають відповідати певним вимогам,

а саме: законності, тобто не можуть посягати на права, свободи і законні інтереси громадян; обґрунтованості, тобто відображати ситуацію, що спричинила вчинення проступку; реальності, тобто відповідати фінансовим, людським та іншим ресурсам для їх виконання.

Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, особливості його розгляду, якщо воно вчинено на транспортному засобі, зареєстрованому за межами України, звільнення власника транспортного засобу від адміністративної відповідальності та порядок інформування власників транспортних засобів про правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, вчинене на належних їм транспортних засобах, законодавець встановив у ст.ст. 279-1–279-4 КУпАП.

Завершальним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення є винесення рішення у справі.

Цей етап складається з: винесення однієї з постанов, передбачених КУпАП (виконками селищних та сільських рад приймають їх у формі рішення); доведення постанови до відома суб'єктів провадження; повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника тощо.

Постанову органу (посадової особи) по справі про адміністративне правопорушення слід розуміти як юридично-владний акт, що тягне за собою певні юридичні наслідки і є обов'язковим до виконання як правопорушником, так і для органу (посадової особи), на який покладено її виконання. У постанові оцінюється поведінка особи, яку притягують до відповідальності, встановлюється її винність або, навпаки, невинуватість, визначається захід адміністративного впливу.

До змісту постанови (рішення) у ст. 283 КУпАП висуваються певні вимоги. Постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, крім

перелічених даних, повинна містити відомості про: дату, час і місце вчинення адміністративного правопорушення; транспортний засіб, який зафіксовано в момент учинення правопорушення (марка, модель, номерний знак); технічний засіб, яким здійснено фото- або відеозапис; розмір штрафу і порядок його сплати; правові наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження; відривну квитанцію із зазначенням реквізитів та можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), крім означених даних, повинна містити відомості про адресу веб-сайту в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитися зі зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент учинення адміністративного правопорушення, ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами), переліченими у пунктах 1–4 статті 213 КУпАП, одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі має містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова суду (судді) про накладення адміністративного стягнення повинна містити положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору.

Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

У випадках, передбачених законодавством України, про захід стягнення робиться відповідний запис на протоколі про адміністративне правопорушення або постановою оформляється іншим установленим способом.

Спираючись на узагальнення адміністративно-деліктної практики, поділяємо постанову по справі про адміністративне правопорушення на декілька складових: це вступна частина – відомості про час і місце розгляду та суб'єкта, у провадженні якого перебуває справа, а також відомості про особу, щодо якої розглядається справа; описова частина («Встановив») – викладає обставини, суть вчиненого правопорушення; регулятивна частина («Постановив») – у якій вказують прийняте у справі рішення; резолютивна – якщо одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди. У такому випадку в постанові у справі зазначають розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Крім цього, постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі й документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Головною проблемою змісту постанови по справі про адміністративне правопорушення визначають відсутність серед вимог, які до нього ставляться, вмотивованості рішення. При цьому постанова не повинна бути перевантажена інформацією про хід адміністративно-юрисдикційного процесу. Отже, постанова у справі про адміністративні проступки має бути вмотивованою, а саме – містити перелік обставин, що були враховані для визначення конкретного заходу стягнення, чи інший варіант вирішення справи.

Відповідно до ст. 284 КУпАП, постанова у справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу і про закриття справи. Остання виноситься в разі оголошення усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також у разі наявності обставин, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Новелою КУпАП є можливість винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності у спрощеному

порядку (ст. 258 КУпАП). Перший варіант – шляхом складання постанови на місці вчинення правопорушення, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається.

Другий варіант – винесення постанови без участі особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, у випадку виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом п'ятнадцяти днів з дня винесення такої постанови.

Необхідно додати, що правова регламентація особливостей закриття справи не є досконалою. Зокрема, потрібно передбачити й інші варіанти закриття справи з передачею матеріалів, скажімо, закріплення можливості передачі матеріалів про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності¹⁰⁰. При цьому треба уточнити, що такий варіант вирішення справи можна застосовувати лише до певної категорії правопорушників. До них варто віднести посадових осіб (ст. 14 КУпАП), осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (ст. 15 КУпАП), тощо.

Потребує вирішення також питання при винесення постанови по справі, а саме – в контексті змісту ч. 2 ст. 284 КУпАП щодо передачі матеріалів про адміністративні правопорушення (відповідно до ст. 21 КУпАП) на розгляд громадської організації або трудового колективу.

До речі, що стосується самих заходів громадського впливу, то зі змісту КУпАП не зрозуміло, які види цих заходів розрізняють, адже, за ч. 2 ст. 21 КУпАП про застосовані заходи

¹⁰⁰ Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. С. 138.

до конкретних осіб, які вчинили правопорушення, власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, або громадська організація повинні не пізніше як у десятиденний строк з дня одержання матеріалів повідомити орган (посадову особу), який надіслав матеріали. Однак статистичні дані адміністративної практики судів засвідчують, що матеріали справ на розгляд громадськості не передавали.

Позитивно видається судова практика звільнення від адміністративної відповідальності з оголошенням усного зауваження (ст. 22 КУпАП).

Постанову (згідно зі ст. 285 КУпАП) оголошують негайно після закінчення розгляду справи. Копію постанови протягом трьох днів вручають під розписку або висилають особі, щодо якої її винесено, а також потерпілому на його прохання.

Позитивним моментом вважається встановлене законодавцем положення про те, що постанова по справі про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких вручається особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, на місці вчинення правопорушення. Однак незрозумілим залишається питання, як ці дії виконуються. Законодавець, удосконаливши конструкцію ст. 285 КУпАП, у ч. 1 цієї статті уникає встановлення обов'язку вручення копії постанови правопорушнику одразу після її оголошення. Доцільно передбачити, що після оголошення копія постанови по справі про адміністративний проступок вручається особі, щодо якої її винесено, або протягом трьох днів висилається їй. Такий підхід дасть можливість уникнути бюрократичного затягування вручення постанови на три дні з моменту її оголошення і дасть можливість особі, щодо якої її винесено, оперативно реагувати на неї шляхом виконання або оскаржуючи.

По справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 174 і 191 КУпАП, щодо особи, якій вогнепальну зброю, а також бойові припаси ввірено у зв'язку з виконанням службових обов'язків або передано в тимчасове користування підприємством, установою, організацією, суд надсилає копію постанови, крім того, відповідному підприємству, установі або організації для відома і Міністерству внутрішніх справ України для розгляду питання про заборону цій особі користуватися вогнепальною зброєю.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органів місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власникові юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її, згідно зі законодавством, від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення (ч. 7 ст. 285 КУпАП).

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за повторне вчинення порушення вимог законодавства у сфері ліцензування та з питань видачі документів дозвільного характеру, передбачених ст.ст. 166-10, 166-12 КУпАП, у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування для прийняття рішення згідно зі законом (ч. 8 ст. 285 КУпАП).

Особливості вручення постанови про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, визначаються ст. 279-1 і ст. 279-2 КУпАП (ч. 9 ст. 285 КУпАП).

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, передбачене ч. 7 ст. 184 КУпАП, в одинденний строк з дня набрання нею законної сили направляється органам прикордонної служби для застосування до особи, стосовно якої винесено постанову, тимчасового обмеження права на виїзд за межі України з дитиною.

Важливе значення має виконання дій щодо фактичного вручення (надсилання) відповідним учасникам провадження копії постанови у справі, адже від цього залежить реалізація права на захист. Також слід нормативно передбачити, що за умови винесення постанови про накладення адміністративного стягнення одночасно з оголошенням постанови у справі правопорушникові необхідно роз'яснити його права та обов'язки, пов'язані з прийнятим рішенням, порядок виконання постанови та наслідки її невиконання.

Стадія перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Наступна стадія пов'язана з оскарженням постанови, рішення по справі. Серед усіх стадій досліджуваного провадження це єдина факультативна стадія. Її факультативність означає, що ця стадія не є обов'язковою, виникнення її обумовлюється лише волею окремих суб'єктів: прокурором, особою щодо якої винесена постанова по справі, потерпілим та особою, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною.

Головними цілями цієї стадії провадження є: перевірка законності, обґрунтованості, справедливості прийняття рішення, перевірка дотримання рішення, дотримання гарантованих конституційних прав і законних інтересів громадян в адміністративно-юрисдикційному процесі.

Таким чином, стадія перегляду постанови по справі про адміністративний проступок – це послідовні процесуальні дії, спрямовані на забезпечення законності дотримання прав і законних інтересів суб'єктів провадження, перевірки обґрунтованості та об'єктивності прийнятого рішення, вирішення питання про недотримання матеріальних чи процесуальних норм права.

Зміст зазначеної стадії закріплений у КУпАП, а саме в главі 24 «Оскарження постанови по справі про адміністративні правопорушення» та главі 24-1 «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом».

Стадія перегляду постанови по справі складається з таких етапів:

- оскарження постанови по справі;
- перевірка законності постанови;
- винесення рішення по перегляду;
- реалізація рішення;
- перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Розглядувана стадія визначається як факультативна, її виникнення обумовлено правом оскарження постанови по справі особою, щодо якої її винесено, прокурором, а також потерпілим (ст. 287 КУпАП) та особою, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною (ст. 297-1 КУпАП). Наголосимо, що оскарження є правом громадянина, яке використовується ним на власний розсуд. Від імені особи, щодо якої винесено постанову, а також потерпілого скарга може бути подана законним представником, адвокатом.

Чинний КУпАП передбачає два шляхи оскарження – альтернативний, коли постанову може бути оскаржено у вищий орган (вищий посадовій особі) або в суд, та послідовний, при якому скарга спочатку повинна бути подана у вищий орган (вищий посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скаржника, – в районний (міський) суд.

Згідно зі ст. 288 КУпАП, постанову може бути оскаржено або в адміністративному, або в судовому порядку. Відповідно правом перегляду постанов у справах про адміністративні проступки наділені: вищестоящий орган (вищестояща посадова особа (пункти 1–3 ст. 288 КУпАП); місцевий суд у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП (пункти 1–4 ст. 288 КУпАП).

Дотепер КУпАП не встановлює зміст скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення, що подається у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі). З цього приводу варто вдатися до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», що визначає поняття скарги та загальні вимоги до скарги, які в неповній мірі враховують особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення. Варто врахувати, що при оскарженні такої постанови лише в частині додаткового стягнення скарга може бути розглянута судом тільки після прийняття по ній рішення вищестоящим органом (посадовою особою).

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення,

якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом зі справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до 288 КУпАП її розглядати.

Скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подана протягом 10 днів з дня винесення постанови. При цьому десятиденний строк обчислюється з наступного дня за днем винесення постанови. А щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – протягом десяти днів з дня набрання постановою законної сили. В разі пропуску зазначеного терміну з поважних причин за заявою особи, щодо якої винесено постанову, його може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу (ст. 289 КУпАП).

Наступним етапом стадії оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення є етап перевірки законності постанови. Основний зміст цього етапу передбачає безпосередній розгляд скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення, що має бути розглянута правомочними органами чи посадовими особами в 10-денний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законодавством (ст. 292 КУпАП).

Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає відповідне рішення (ст. 293 КУпАП). З цією метою має бути з'ясовано обставини, котрі стосуються як матеріальних, так і процесуальних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, тобто чи було встановлено факт учинення правопорушення, вину особи в його вчиненні, чи не пропущено строки накладення адміністративного стягнення та розгляду справи, чи дотримано порядок розгляду справи тощо.

На етапі винесення рішення за результатами розгляду скарги орган (посадова особа) приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;

3) скасовує постанову і закриває справу;

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоби стягнення не було посилено. Це положення забезпечує свободу оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, оскільки скаржник може не боятися посилення стягнення.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення підлягає також скасуванню, якщо буде встановлено, що її винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати таку справу. В цьому випадку справа надсилається на розгляд органу (посадової особи), уповноваженого її розглядати.

Варто зауважити, що в КУпАП не встановлено переліку підстав для скасування чи зміни постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого ст. ст. 32, 32-1 КУпАП (ст. 294 КУпАП).

Законодавець чітко окреслив коло суб'єктів, наділених правом апеляційного оскарження. Зокрема, постанову судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Апеляційна скарга, подана після закінчення цього строку, повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

До сьогодні КУпАП встановлено, що апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом зі справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами

апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін;

2) скасувати постанову і закрити провадження у справі;

3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;

4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті КУпАП, воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

На етапі реалізації рішення по скарзі на постанову по справі про адміністративне правопорушення копія рішення по скарзі протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання (ст. 295 КУпАП).

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних із цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, провадиться в порядку, встановленому законом (ст. 296 КУпАП). Це положення видається недосконалим, оскільки законодавець встановив як вид адміністративного стягнення громадські роботи,

а відшкодування шкоди за незаконне накладення такого стягнення не передбачив.

Важливим кроком для виконання міжнародних зобов'язань, узятих на себе Україною щодо можливості захисту прав та законних інтересів громадян під час здійснення адміністративного судочинства у міжнародних судових інституціях та врахування практики Європейського суду з прав людини вважається впровадження глави 24-1 КУпАП «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом». Положення цієї глави регламентують імплементацію рішень міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною. Таким чином, впровадження даного інституту в КУпАП має на меті забезпечити гарантоване ч. 4 ст. 55 Конституції України право кожного, після використання всіх національних засобів правового захисту, звертатися по захист своїх прав та свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Так, у ст. 297-1 КУпАП законодавцем передбачено право на перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення. Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення може бути подана особою, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною. Постанова по справі про адміністративне правопорушення може бути переглянута з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні судом справи про адміністративне правопорушення.

Така заява може бути подана не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, стало відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного.

У разі пропущення строку для подання заяви з причин, визнаних поважними, він може бути поновлений за клопотанням особи, яка подала заяву. Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення

повертається особі, яка її подала, якщо вона не порушує питання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

Питання про поновлення строку для подання заяви про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення або про повернення заяви особі, яка її подала, вирішується без повідомлення осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення (ст. 297-2 КУпАП).

Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення разом із іншими копіями документів подається до Верховного Суду.

Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення реєструється у день її надходження та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, який визначається автоматизованою системою документообігу цього суду. Суддя-доповідач протягом трьох днів здійснює перевірку відповідності заяви вимогам КУпАП. У разі встановлення, що заяву подано без додержання вимог ст.ст. 297-3, 297-4 КУпАП, особа, яка подала заяву, письмово повідомляється про недоліки заяви та строк, упродовж якого вона зобов'язана їх усунути.

У разі усунення недоліків у заяві в установлений строк така заява вважається поданою у день первинного її подання до Верховного Суду.

За відсутності підстав для повернення заяви суддя-доповідач невідкладно ухвалює постанову про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (ст. 297-5 КУпАП).

Питання про допуск справи до провадження вирішується суддею-доповідачем, який зробить висновок, що подана заява є обґрунтованою та відкриває провадження у справі. У разі якщо суддя-доповідач дійде висновку, що подана заява є необґрунтованою, вирішення питання про допуск справи до провадження здійснюється колегією з трьох суддів у складі судді-доповідача та двох суддів, визначених Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою додатково. Провадження відкривається, якщо хоча б один суддя зі складу колегії зробив висновок про необхідність його відкриття.

Постанова про відкриття провадження у справі або про відмову у допуску справи до провадження приймається протягом п'ятнадцяти днів із 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. Постанова ухвалюється без повідомлення осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення. Копія постанови про відкриття провадження надсилається разом із копією заяви особам, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, а в разі відмови у допуску – особі, яка подала заяву (ст. 297-6 КУпАП).

Підготовку до перегляду судового рішення Верховним Судом здійснює суддя-доповідач протягом п'ятнадцяти днів із дня відкриття провадження. Розгляд справи здійснюється Верховним Судом у порядку, передбаченому законодавцем у ст. 297-8 КУпАП.

За наслідками розгляду справи більшістю голосів від складу Великої Палати Верховного Суду виноситься одна з таких постанов: 1) про повне або часткове задоволення заяви; 2) про відмову у задоволенні заяви.

Ця постанова мусить бути виготовлена та направлена особам, які беруть участь у справі, не пізніше п'яти днів із дня завершення розгляду справи.

Постанови Верховного Суду України, прийняті за результатами розгляду заяви про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення, підлягають опублікуванню на офіційному веб-сайті Верховного Суду України не пізніш як через десять днів із дня їх прийняття.

Невиконання постанов Верховного Суду тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Зважаючи на вище викладене, наголосимо, що можливість оскарження, опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення є важливою гарантією дотримання режиму законності, законних прав та інтересів громадян. Отже, від чіткості та досконалості нормативно-процесуального порядку реалізації цієї гарантії залежить можливість швидкого відновлення порушеного закону, справедливості та належного правопорядку.

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Завершальною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення вважається стадія виконання постанови. Згідно зі ст. 245 КУпАП, одним зі завдань провадження в справах про адміністративні проступки є забезпечення виконання винесеної постанови. Отже, якщо постанова по справі винесена у повній відповідності зі законом та матеріалами справи, але не виконана, то вся проведена на попередніх стадіях робота втрачає усілякий зміст.

На підставі аналізу нормативно-правової регламентації цієї стадії, закріпленої в ст.ст. 298–330 КУпАП, доречно виокремити певні етапи її практичної реалізації:

а) звернення постанови до виконання: скерування постанови безпосередньому виконавцю, прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання, вирішення питань, пов'язаних з виконанням постанови;

б) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій відповідно до виду накладеного адміністративного стягнення, контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови.

Окреслені етапи є умовними і в окремих випадках можуть не розрізнятися. Отже, першим етапом стадії виконання постанови про адміністративне стягнення є звернення постанови до виконання. Визначальним для змісту цього етапу є момент набрання постановою такої властивості, як обов'язковість постанови про накладення адміністративного стягнення (ст. 298 КУпАП). Обов'язковість постанови зумовлюється важливістю доведення до логічного завершення провадження у справах про адміністративні правопорушення, досягнення його мети, визначеної у ст. 245 КУпАП, однією з невід'ємних складових якої є виконання винесеної постанови.

Обов'язковість постанови у справі про адміністративний проступок – це набуття такого юридичного стану даним процесуальним документом, який породжує обов'язки в учасників таких правовідносин щодо здійснення певних дій.

Важливо на цьому етапі визначити момент, з якого постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає безпосередньому зверненню до виконання.

Для вирішення цього питання необхідно визначити момент набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили. Такі часові проміжки слід визначити як взаємообумовлюючі.

Скажімо, постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку оскарження цієї постанови (ч. 1 ст. 291 КУпАП), постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги (ч. 1 ст. 294 КУпАП), постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає (ч. 10 ст. 294 КУпАП). Винятки із правила – це постанова про застосування стягнення, передбаченого ст. 26 КУпАП, а також постанова про накладення штрафу, який стягують на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Водночас внесені зміни у процесуальну частину КУпАП законодавець не пов'язав із положеннями, які регламентують безпосередньо звернення постанови про накладання адміністративного стягнення до виконання. Так, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інакше не встановлено КУпАП та іншими законами України (ст. 299 КУпАП). Оскільки постанова підлягає виконанню з моменту набрання нею законної сили, недоречним видається посилення на випадки оскарження постанови (ч. 2 ст. 299 КУпАП).

Зауважимо, що постанова про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також постанова про накладення штрафу, який стягують на місці вчинення адміністративного правопорушення, виконуються з моменту винесення. Але незрозумілим залишається питання, чому законодавець не включив положення, встановлене у ст. 326 КУпАП, щодо негайного виконання постанови судді про застосування адміністративного арешту до змісту ст. ст. 291, 294, 299 КУпАП. Попри це зауважимо, що негайне виконання таких видів стягнень не обмежує права на їх оскарження, без припинення їх виконання, або після нього.

На підставі вищевикладеного доцільно охарактеризувати зміст першого етапу – звернення постанови до виконання.

Приміром, Е. В. Демський вважає, що зміст звернення постанови до виконання передбачає певну діяльність органу (посадової особи), який виніс постанову, та складається: 1) зі своєчасного вручення (надсилання) правопорушникові копії постанови про накладення адміністративного стягнення; 2) з роз'яснення правопорушнику порядку та умов її виконання; 3) зі своєчасного надсилання постанови органу-виконавцю; 4) з контролю за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, інших питань – відстрочки виконання, припинення виконання, давності виконання постанови тощо¹⁰¹.

Надсилання постанови мусить мати своїм продовженням дії щодо прийняття безпосереднім виконавцем постанови до виконання. Йдеться про те, що посадова особа, уповноважена на виконання постанови, може заявити самовідвід, або заміни безпосереднього виконавця може вимагати орган (посадова особа), що винесла постанову, інші учасники провадження. Такий варіант імовірний за умови перебування виконавця та правопорушника в родинних зв'язках тощо.

Під етапом звернення постанови до виконання необхідно розуміти адміністративно-процесуальну діяльність адміністративно-юрисдикційного органу (посадової особи) із доведення постанови про накладення адміністративного стягнення до органу-виконавця (посадової особи) і прийняття останнім даної постанови до свого провадження; у разі самостійного виконання органом, що виніс постанову, – її доведення до відома правопорушника та роз'яснення останньому наслідків невиконання постанови, що тягне для сторін цих адміністративно-виконавчих відносин виникнення відповідних прав і обов'язків.

Сутність і зміст етапу безпосереднього виконання постанови про накладення адміністративного стягнення визначаються законодавцем у статтях розділу 5 КУпАП. Особливістю нормативно-правового регулювання цього етапу виконання постанови у справі про адміністративний проступок є те, що у ст.ст. 300–305 містяться положення, що вважаються основними

¹⁰¹ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 472.

для виконання всіх видів постанов про накладення адміністративних стягнень. Глави 26–33 деталізують особливості виконання конкретних постанов по справах про адміністративні проступки.

Визначаючи порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, законодавець передбачив, що її виконують уповноважені на те органи в порядку, встановленому законодавством (ст. 300 КУпАП).

На нашу думку, суб'єкти, які виконують постанови про накладення адміністративного стягнення, можна згрупувати залежно від об'єму адміністративно-юрисдикційних повноважень щодо здійснення безпосереднього їх виконання на: 1) органи, які зобов'язані виконувати постанови по справі, поряд з іншим покладеними на них державою обов'язками (НПУ, органи мисливського господарства тощо); 2) посадові особи органів, спеціально створених для здійснення примусового виконання постанов; 3) органи, які сприяють виконанню постанов у справах про накладання адміністративних санкцій, шляхом здійснення певних дій на вимогу органу, на який покладено її виконання (реалізація конфіскованих предметів закладами торгівлі, дії посадових осіб фінансових органів тощо).

Доречно наголосити, що в разі винесення щодо однієї особи кількох постанов про накладення адміністративних стягнень, кожен постанову виконують окремо (ч. 3 ст. 300 КУпАП).

Із-поміж інших основних положень виконання постанов про накладення адміністративних стягнень законодавець передбачив норми, які регламентують відстрочку (ст. 301 КУпАП), припинення (ст. 302 КУпАП) і давність (ст. 303 КУпАП) виконання постанов, а також вирішення питань, пов'язаних із їх виконанням (ст. 304 КУпАП) та здійсненням контролю (ст. 305 КУпАП). Пропонуємо короткий їх аналіз.

Так, відстрочка виконання постанови про накладення стягнення свідчить про подальшу гуманізацію виконавчого провадження, прагнення законодавця врахувати різні життєві ситуації, які перешкоджають здійсненню негайного виконання накладеного стягнення.

Зокрема, якщо негайне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком

стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) є неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити виконання постанови на строк до одного місяця (ст. 301 КУпАП). Відстрочка виконання постанови є винятком зі загальних правил, покликана зробити реальним виконання постанови та має низку особливостей.

До сьогодні законодавець таке правило поширив лише на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт (ч. 1 ст. 301 КУпАП) у встановленому законом порядку, штрафу (ч. 2 ст. 301 КУпАП).

Однак ми вважаємо, що слід вирішити питання про поширення правила і про відстрочку й на інші види постанов про застосування адміністративних стягнень, зокрема громадські роботи, закріплені у ст. 30-1 КУпАП, оскільки за умови хвороби, збігу важких сімейних обставин тощо виконання цього виду стягнення може бути унеможливлено¹⁰².

Зауважимо, що рішення про відстрочку виконання постанови приймають виключно органи (посадові особи), які винесли постанову.

Поряд із тим у процесуальній частині КУпАП не встановлено переліку суб'єктів, що можуть ініціювати вирішення питання про відстрочку виконання постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Зі змісту цієї норми стає зрозумілим, що приводом для вирішення зазначеного питання може бути: по-перше, власна ініціатива органу (посадової особи), який виніс постанову; по-друге, клопотання особи, стосовно якої винесено постанову про притягнення до адміністративної відповідальності.

Варто наголосити, що законодавець не обумовлює, на підставі якого документа може бути надана відстрочка. На нашу думку, така відстрочка може бути надана на підставі письмового звернення. До того ж, у ньому повинні бути наведені обставини, що свідчать про неможливість негайного виконання

¹⁰² Гнатюк С. С. Відстрочка виконання постанови у справі про адміністративний проступок: перспективи удосконалення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. Львів : ЛьвДУВС, 2014. Вип. 2. С. 78.

постанови, та можуть додаватися документи, які підтверджують такі обставини (висновок лікаря, документи про те, що на утриманні особи перебуває інвалід, тощо).

Законодавець не обмежує право інших суб'єктів звертатися із клопотанням про відстрочку виконання постанови. До них відносять близьких родичів, трудовий колектив тощо. Такий підхід є виправданим, але слід уточнити, що вказані вище суб'єкти можуть лише підтримати клопотання про відстрочку виконання постанови, що заявляє правопорушник. Підняте науковцями питання їх прямого права ініціювати клопотання про відстрочку виконання постанови, на наш погляд, є необґрунтованим.

Підставами для прийняття рішення про відстрочку законодавцем названо обставини, які ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення або роблять її виконання неможливим. Законодавець не конкретизує перелік зазначених обставин. З цього приводу В. К. Колпаков висловлює думку, що оцінка звернень про відстрочку виконання постанови у справі про адміністративний проступок за формою і змістом є прерогативою органу (посадової особи), котрий виніс постанову¹⁰³.

Також особливістю відстрочки виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є встановлення чітких строкових меж такої відстрочки, а саме – виконання адміністративного арешту і виправних робіт може бути відстрочено не більше ніж на один місяць.

Законодавцем встановлено виключний перелік обставин (ст. 302 КУпАП), за настанням яких орган (посадова особа), котрий виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання. Підставами прийняття такого рішення закон визнає: а) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; б) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; в) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі (пп. 5, 6, 9 ст. 247 КУпАП). Наслідком такого припинення є закриття провадження у справі, про що орган

¹⁰³ Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 216.

(посадова особа) виносить відповідне рішення, яке долучається до матеріалів справи.

Для характеристики етапу звернення постанови до виконання важливим є визначення строків виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, з настанням яких пов'язані виникнення, зміна або припинення таких правовідносин.

Встановлення давності дисциплінує органи (посадових осіб), що уповноважені виконувати постанови, підвищує їхню відповідальність за правильну, своєчасну та повну реалізацію цього акта. Неправильне їх визначення призводить до штучного скорочення або подовження строку давності, а отже, до порушення законності.

Проблемним питанням у визначенні строків давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення вважається співвідношення у використанні законодавцем термінів «звернення постанови до виконання» та «виконання постанови».

Давність виконання постанови про накладення адміністративного стягнення – це визначений строк, протягом якого потрібно здійснити усі дії, необхідні для реалізації заключної стадії провадження у справі про адміністративні правопорушення, і після закінчення якого постановою не підлягає виконанню.

Відповідно до змісту ст. 303 КУпАП, не підлягає виконанню постановою про накладення адміністративного стягнення, якщо вона не була звернута до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. Тобто йдеться про те, що мають бути виконані дії, визначені у ст. 299 КУпАП, яка передбачає саме звернення постанови до виконання.

Отже, законодавець словосполученням «звернута до виконання» встановлює (передбачає) вчинення певних дій щодо її доведення, направлення, органу (посадовій особі), уповноваженому забезпечити її безпосереднє виконання. Тут мова йде не про граничний строк, коли слід припинити виконавчі дії по належно звернутій до виконання постанові.

Законодавцем також передбачено зупинення перебігу строку давності до розгляду скарги і у випадках відстрочки виконання постанови (ст. 303 КУпАП).

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що граничного строку здійснення усіх дій, спрямованих на безпосереднє виконання постанови, ст. 303 не визначено. Встановлення граничного строку давності є складним питанням, оскільки залежатиме від виду адміністративного стягнення. Так, оплатне вилучення або конфіскація предмета, що став знаряддям чи безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, не може мати строку давності виконання, бо володіння такими предметами з моменту винесення постанови є незаконним. Постанова про позбавлення спеціального права може виноситись на строк до трьох, а за окремі правопорушення – до десяти років.

Поряд з діючими на теперішній час загальними строками давності виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення законами України може бути встановлено й більш тривалі строки для виконання постанови (ч. 2 ст. 303 КУпАП). Наприклад, зі змісту ч. 2 ст. 25 Закону України «Про виконавче провадження» випливає, що державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії по виконанню рішення протягом шести місяців із дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а по виконанню рішення немайнового характеру – у двомісячний строк.

Стосовно питань, пов'язаних із виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, то їх вирішують органи (посадові особи), які винесли постанову (ст. 304 КУпАП). На нашу думку, таке спрощене формулювання є виправданим, оскільки навіть загальний опис питань, які вирішуються під час виконання постанови, не здатен відобразити всіх правових та життєвих ситуацій, які можуть мати місце.

Контроль за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення також здійснюють органи (посадові особи), які винесли постанову, та інші органи державної влади в порядку, встановленому законом (ст. 305 КУпАП). Він здійснюється за правильним та своєчасним її виконанням. Порядок із цим встановлено, що дотримання вимог законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів та посадових осіб (ч. 4 ст. 7 КУпАП). Але форми та методи такого контролю законом не визначено.

Таким чином, безпосереднє виконання постанов у справах про адміністративні проступки полягає у діяльності спеціально визначених компетентних органів (посадових осіб) щодо реалізації адміністративних стягнень, шляхом здійснення законних дій, які завдають покараному втрат і правообмежень у встановлених постановою межах.

Подальший розвиток даного етапу завершальної стадії провадження у справах про адміністративні проступки знаходить своє відображення у нормах глав 26–33 КУпАП, де регламентовано порядок вчинення дій щодо виконання постанов по конкретних видах стягнень.

Викладене вище свідчить, що нормативне регулювання стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення потребує подальшого розвитку і вдосконалення, зважаючи на що потрібно пришвидшити роботу з підготовки та прийняття нового КУпАП, реалізувавши в ньому всі прогресивні розробки юридичної науки, присвячені дослідженню проблем виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Охарактеризуйте поняття та зміст провадження в справах про адміністративні правопорушення.
2. Визначте принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.
3. Перелічіть основні завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення.
4. Назвіть учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.
5. У яких випадках особи віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах?
6. Охарактеризуйте стадію «порушення справи» у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (проступки).
7. Проаналізуйте етапи стадії «адміністративне розслідування» у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (проступки).
8. Охарактеризуйте стадію «оскарження постанови» по справі про адміністративне правопорушення.

Розділ 5

НОРМОТВОРЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ

1. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НОРМОТВОРЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою обумовлює структуру адміністративного процесу.

Назагал адміністративний процес являє собою систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого.

Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу зумовлено низкою чинників. Перш за все кожне провадження характеризується своїми, притаманними йому метою та колом завдань, які вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, мета провадження у справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за заявою громадянина – зовсім інша. Згідно з цим слід розрізняти й завдання названих проваджень.

Реальний розподіл адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображає об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з потребою врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері й, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин¹⁰⁴.

За функціональною ознакою у структурі адміністративного процесу виокремлюють:

а) провадження, що мають установчий характер (провадження з утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності);

¹⁰⁴ Адміністративне право України / за ред. Т. О. Коломєць. 2010. 624 с. URL: <http://meگو.info/матеріал/адміністративне-право-україни-коломєць-2010>

б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів);

в) правоохоронні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян);

г) правонаділяючі провадження (провадження з реалізації контрольного-наглядових повноважень).

Окрім того, виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження у справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

У загальному вигляді при класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, можна подати таким чином:

- провадження щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів;
- провадження щодо прийняття індивідуальних актів управління;
- провадження щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян;
- провадження за зверненнями громадян;
- провадження щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне провадження;
- провадження щодо реалізації контрольного-наглядових повноважень;
- реєстраційно-дозвільне провадження;
- провадження щодо приватизації державного майна;
- діловодство;
- установче провадження.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може

бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина зумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як провадження щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів і провадження щодо прийняття індивідуальних актів управління.

По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування такого роду процедур, введення їх у чіткі процесуальні рамки слугують важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, що видаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Іншою важливою гарантією законності прийнятих рішень є можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян.

Тому до структури адміністративного процесу входить провадження з оскарження таких рішень, дій або бездіяльності, яке містить детальну регламентацію адміністративного і судового порядку розгляду та вирішення скарг громадян.

Такий вид адміністративного провадження, як реєстраційно-дозвільне, спрямовано на впорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, обіг яких має певні обмеження і на використання яких потрібен спеціальний дозвіл, що видається компетентними органами. Зокрема, це стосується придбання, збереження та використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин. Такого роду провадження водночас може бути прикладом реалізації контрольної-наглядових повноважень.

Віднедавна на практиці широко реалізується такий вид адміністративного провадження, як установче. Це провадження являє собою процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб'єктів. Прикладом такого провадження може бути утворення різноманітних суб'єктів підприємницької діяльності.

Кожне з наведених проваджень залежно від характеру індивідуально-конкретних справ може бути більш деталізованим. Так, у реєстраційно-дозвільному провадженні виділяються провадження з реєстрації транспортного засобу,

провадження з реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, провадження з ліцензування та квотування, провадження з виданням громадянам дозволу на придбання гладкоствольної мисливської зброї та ін.

Своєю чергою, провадження з прийняття індивідуальних актів управління може включати такі конкретні види проваджень, як провадження із заохочення громадян, провадження з комплектування особового складу (наприклад, з прийняття до закладу вищої освіти) та ін.

Можливі й ситуації, коли окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частку інших проваджень. Скажімо, перебіг установчого провадження зі створення нової державної організації включає як окремий етап її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з адміністративних проваджень та відповідно адміністративного процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії¹⁰⁵.

Адміністративні провадження – це послідовна діяльність публічної адміністрації, урегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду та вирішення тих чи інших однорідних груп адміністративних справ¹⁰⁶.

Керуючись теоретичними дослідженнями структури юридичного процесу в адміністративному процесі, можна виділити чотири блоки адміністративних проваджень: нормотворчі провадження, установчі провадження, правозастосовні провадження, контрольно-наглядові провадження¹⁰⁷.

Адміністративні провадження поділяються на такі види:

- нормотворчі;
- засновницькі;
- правозастосовні.

¹⁰⁵ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 211 с.

¹⁰⁶ Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посібник / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. Київ : Центр навчальної літератури, 2015. С. 186–187.

¹⁰⁷ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 278 с.

А відповідно до змісту діяльності, яку виконує публічна адміністрація, її посадові та службові особи, адміністративні провадження поділяють на:

- адміністративно-процедурні;
- адміністративно-деліктні;
- адміністративно-судочинські¹⁰⁸.

У цьому розділі ми зупинимося на розгляді нормотворчого провадження.

Деякі автори характеризують нормотворчий процес як чітко регламентований порядок реалізації нормотворчої ініціативи, розгляду, прийняття, підписання, офіційного опублікування та набуття чинності відповідного правового акта, виділяючи окремо також поняття процесуальної нормотворчості як форми реалізації матеріальних прав та обов'язків учасників цього процесу¹⁰⁹.

Інші вчені пропонують розглядати нормотворчий процес як структуровану, поетапну, закономірно послідовну організаційно-правову діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів правових актів, прийнятті та введенні їх у дію¹¹⁰.

Нормотворчий процес не можна розглядати як аналогію нормотворчої діяльності, оскільки це не тотожні поняття, зокрема, остання – ширша за своїм змістом. Таке твердження випливає з того положення, що до початку організації нормотворчого процесу проводиться діяльність щодо виявлення необхідності в правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, а вже як наслідок цього здійснюється розроблення проекту нормативно-правового акта¹¹¹.

¹⁰⁸ Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посібник / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. Київ : Центр навчальної літератури, 2015. С. 186–187.

¹⁰⁹ Ющенко І. М. Закон про Державний бюджет України: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. С. 125–126.

¹¹⁰ Горбатенко В. В. Робоча нормопроєктна група: її утворення та діяльність : збірник тез лекцій з питань нормопроєктування / Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт. Київ, 2005. С. 95.

¹¹¹ Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 375–381.

Зазначені дії, які безпосередньо не породжують правових норм, однак є передумовами для прийняття нормативно-правового акта, проводяться до внесення проекту акта у відповідний орган і не включаються в нормотворчий процес, але вони виступають невід'ємною частиною нормотворчої діяльності.

Під нормотворчою діяльністю треба розуміти діяльність, пов'язану з плануванням, розробленням, проведенням експертизи, прийняттям (виданням) нормативно-правового акта, внесенням до нього змін, припиненням ним чинності. При цьому поняття нормотворчого процесу визначається як спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, що охоплює ініціювання, підготовку, розгляд проєктів нормативно-правових актів і прийняття (видання) цих актів та набрання ними чинності.

Водночас Я. І. Ленгер та Ю. Ю. Бисага доходять висновку про те, що до процесу нормотворчості не варто включати організаційні дії, які сприяють безпосередній правовій роботі над нормативним актом. Зокрема, до нормотворчості не належить діяльність щодо обліку, аналізу та узагальнення пропозицій про вдосконалення законодавства, організаційні заходи з удосконалення роботи правотворчих органів та ін. Власне, нормотворчість з точки зору процедури – це діяльність із підготовки, обговорення, затвердження та опублікування нормативних актів, здійснювана компетентними органами.

Необхідно відокремити дії, які передують нормотворчій діяльності, від процесуального початку цієї діяльності, оскільки друковані матеріали, вислови політичних діячів і науковців, пропозиції державних та громадських організацій про вдосконалення законодавства ще не свідчать про початок нормотворчого процесу, тобто процесуальні відносини не виникають. Подібні пропозиції є соціально-політичними передумовами та підставами нормотворчої діяльності. Підставою виникнення нормотворчого процесу є ухвалення офіційного рішення про підготовку проєкту нормативного акта¹¹².

¹¹² Ленгер Я. І. Нормотворчість в контексті реформування права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 1. С. 15–19. URL: http://pap.in.ua/1_2013/Lenger.pdf

«Нормотворчість» – складне слово, утворене з двох частин: «норма» і «творчість». «Норма» трактується як звичайний, узаконений, загальноприйнятий обов'язковий порядок, стан і т. ін.; зразок, правило поведінки людей у суспільстві¹¹³.

Нормотворчість – це провідний, творчий напрям діяльності держави, що включає в себе комплексну, юридично неформалізовану оцінку правових потреб суспільства і наступне створення правових актів уповноваженими суб'єктами в рамках організаційно оформлених процедур, які охоплюють підготовку, прийняття й оприлюднення цих актів¹¹⁴.

Нормотворчість визначають як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах¹¹⁵.

Нормотворчі провадження становлять специфічну діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки, затвердження, офіційного оголошення нормативно-правових актів¹¹⁶.

Отже, нормотворчі провадження – це діяльність уповноважених органів (посадових осіб) із підготовки та ухвалення правових актів.

По суті, означений вид адміністративного провадження регламентує порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня.

В адміністративно-правовій теорії загальноприйнятого підходу до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого провадження немає. Існує велика кількість нормативно-правових актів, якими урегульовуються окремі стадії, етапи нормотворчого провадження, з-поміж яких найбільш значущими є закони України «Про Кабінет Міністрів

¹¹³ Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпущо. Київ : Аконіт, 1998. Т. 2. С. 498.

¹¹⁴ Берназюк Я. О. Процедурно-процесуальні аспекти нормотворчої діяльності Президента України: основні тези. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 23.

¹¹⁵ Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 377.

¹¹⁶ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 278 с.

України»¹¹⁷ від 27 лютого 2014 р., «Про центральні органи виконавчої влади»¹¹⁸ від 17 березня 2011 р., Указ Президента «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів»¹¹⁹ від 27 червня 1996 р., «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»¹²⁰ від 13 грудня 1996 р., «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади»¹²¹, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р., та «Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним»¹²², затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р., а також Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів»¹²³ тощо.

Водночас нині не існує єдиної погодженої думки щодо характеру та кількості етапів, із яких складається окрема стадія цього виду адміністративного провадження.

Будь-які закономірності появи, існування та регуляторної дії нормативних актів не можуть бути з'ясовані поза

¹¹⁷ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 828.

¹¹⁸ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 1696.

¹¹⁹ Про Єдиний державний реєстр нормативних актів : Указ Президента від 4 липня 1996 р. *Урядовий кур'єр*. 1996.

¹²⁰ Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» : Указ Президента від 13 грудня 1996 р. *Урядовий кур'єр*. 1996.

¹²¹ Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF/card6#Public>

¹²² Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 17. Ст. 132.

¹²³ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 312.

усвідомленням процесу їхнього творення. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його як одну з провідних категорій суспільного буття. Викладене зумовлює наявність у структурі адміністративного процесу нормотворчого провадження.

По суті, такий вид адміністративного провадження регламентує порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня¹²⁴.

У підручниках з адміністративного процесу виокремлюють такі нормотворчі провадження:

- з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України;
- з видання наказів, інструкцій та інших актів міністерств, державних служб, інспекцій, агентств;
- з видання рішень місцевих державних адміністрацій;
- з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та організацій;
- з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування¹²⁵.

Будь-яке провадження з адміністративних справ складається з низки окремих операцій. Ці логічні та послідовні операції, що змінюють одна одну, прийнято називати стадіями адміністративного провадження.

Стадії властиві будь-якому адміністративному провадженню. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, зміст яких не повторюється в інших видах. Саме тому через стадії, їхній аналіз характеризується адміністративне провадження. Тобто розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає проаналізувати кожну з його стадій.

Слід зазначити, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані, але становлять специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. У другому випадку вирішення

¹²⁴ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Зуй, 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2013. 229 с.

¹²⁵ Житецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності Міністерства. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4 С. 101–107.

цієї проблеми залежить не лише від характеру адміністративного провадження і ступеня його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника.

Виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

- стадію аналізу ситуації, в перебігу якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить порушення адміністративної справи;

- стадію прийняття рішення по справі, в перебігу якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення;

- стадію оскарження або опротестування рішення по справі, що має факультативний характер;

- стадію виконання прийнятого рішення, в перебігу якої логічно завершується діяльність по адміністративній справі. Важливість цієї стадії зумовлена тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи суто формального характеру.

Окрім того, стадії адміністративно-процесуальної діяльності охоплюють ще більш низькорівневі елементи – процесуальні етапи та процесуальні дії.

Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження у справі, наприклад, адміністративного затримання.

Для процесуальних етапів характерною є наявність своїх безпосередніх цілей та завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення). Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу¹²⁶.

¹²⁶ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 211–213 с.

Як вважають провідні науковці В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко, є п'ять стадій провадження з видання нормативних актів управління, а саме:

- встановлення потреби видання нормативного акта. На цій стадії збирається інформація про стан справ, виявляються ситуації, що потребують нормативного врегулювання;

- підготовка проекту акта. На цій стадії готується проект. Підготовка включає такі дії: визначення виконавців, узгодження (візування) проекту, його створення, якщо це потрібно; визначення строків розробки та ін.;

- винесення проекту на обговорення органу управління. На цій стадії проект оцінюється органом управління, обирається оптимальний варіант рішення;

- прийняття рішення щодо проекту. На цій стадії проект визнається прийнятним або неприйнятним. Саме тут проект перетворюється на юридичний документ;

- опублікування акта. На цій стадії здійснюється опублікування акта, тобто доведення його до відома посадових осіб¹²⁷.

Такі вчені, як Б. М. Лазарев, І. Ш. Муксінов та О. Ф. Ноздрачев, виокремлюють такі стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності:

- збір інформації та вияв проблемних ситуацій;
- розробка проекту нормативного акта управління;
- узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі;

- прийняття рішення і оформлення акта;
- опублікування акта або доведення до відома всіх зацікавлених осіб¹²⁸.

Г. О. Федоренко ділить стадії нормотворчого процесу на такі, як:

- нормотворча ініціатива;
- розробка проекту нормативно-правового акта;
- обговорення проекту нормативно-правового акта;
- прийняття нормативно-правового акта;

¹²⁷ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 280 с.

¹²⁸ Лазарев Б. М., Муксінов І. Ш, Ноздрачев О. Ф. Управленческие процедуры. Москва : Наука, 1988. 36 с.

– опублікування нормативно-правового акта та надання йому чинності¹²⁹.

В. Д. Сорокін вирізняє такі стадії нормотворчого провадження:

- підготовка проекту нормативного акта;
- розгляд проекту й прийняття нормативного акта;
- державна реєстрація нормативного акта;
- опублікування та вступ у силу нормативного акта¹³⁰.

Ю. А. Тихомиров, І. В. Котлевська виділяють дев'ять стадій: – вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;

– визначення виду органів, суб'єктів, правомочних приймати правові рішення, та виду правового акта;

- прийняття рішення про підготовку правового акта;
- розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта;

– підготовка проекту правового акта розробником (робочою групою тощо);

- попередній розгляд проекту акта;

- суспільне обговорення проекту;

– офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур;

– прийняття правового акта, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності¹³¹.

Адміністративіст В. Б. Авер'янов виділяє такі стадії нормотворчого провадження:

1) підготовка нормативного акта:

- правова ініціатива;
- аналіз ситуації й варіантів правового впливу;
- підготовка проекту акта управління;

2) прийняття нормативного акта:

- обговорення та голосування;
- доробка проекту;
- оформлення рішення;

¹²⁹ Федоренко Г. О. Теорія держави і права : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2006. 132 с.

¹³⁰ Сорокін В. Д. Адміністративный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Из-во Юрид. ин-та., 2002. 129 с.

¹³¹ Правовые акты : учебно-практическое справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котлевская. Москва : Издание Тихомирова М.Ю., 1999. 37–38 с.

3) доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб:

– оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації;

– доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб іншим способом¹³².

Найбільш продуманою і виваженою є позиція О. В. Кузьменко. Науковиця вбачає, що сучасна структура адміністративного провадження мусить мати такі стадії, як:

1) передпроектна стадія;

2) проектна стадія;

3) стадія прийняття проекту нормативно-правового акта;

4) засвідчувальна стадія;

5) інформаційна стадія¹³³.

2. ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДІЙ НОРМОТВОРЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Під нормативними актами управління розуміються акти нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки в сфері державного управління, які розраховані на неодноразове застосування і носять типовий, модельний характер.

Будучи найважливішим джерелом адміністративного та адміністративно-процесуального права, нормативні акти управління характеризуються певними рисами.

Насамперед у них отримують свою деталізацію і конкретизацію положення законодавчих актів, які прямо чи опосередковано належать до сфери адміністративно-правового регулювання. Так, наприклад, Правила дорожнього руху відповідно до Закону України «Про дорожній рух» встановлюють єдиний порядок дорожнього руху на всій території України і, своєю чергою, служать базою для інших нормативних актів, котрі стосуються особливостей дорожнього руху.

¹³² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 168 с.

¹³³ Курс адміністративного процесу : навч. посібник / О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 77 с.

Поряд із цим нормативні акти управління можуть визначати типові правила поведінки у сфері державного управління.

Крім того, нормативними актами управління регламентуються й уточнюються порядки і особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин, уточнюється їх організаційно-правовий статус, а самі учасники нерідко наділяються спеціальними правами, необхідними для здійснення тих чи інших функцій управління, на них також можуть покладатися й спеціальні обов'язки, обумовлені специфікою такого роду відносин.

Найважливішу роль нормативні акти управління виконують у належному регулюванні різноманітної адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної виконавчими органами держави. По суті, такого роду актами значною мірою налагоджується хід цієї діяльності, уточнюється її спрямованість, шліфується механізм взаємовідносин держави й особи, програмується чітке здійснення різних адміністративних проваджень.

З огляду на чинники, що характеризують місце і роль нормативних актів управління в системі засобів адміністративно-правового регулювання, можна оцінювати й місце «виробництва» з відпрацювання та прийняття нормативних актів управління в загальній структурі адміністративного процесу. Зазвичай цим визначається та ключова роль, яку відіграє вказане «виробництво» в ході здійснення всієї адміністративно-процесуальної діяльності. Не викликає сумніву, що вплив чітко відпрацьованої процедури на формування змісту нормативного акта управління неабиякий. Сама по собі процедура виконує функцію організуючого початку підготовки та прийняття такого роду акта, служить важливою гарантією його відповідності вимогам законодавства.

Особливого звучання нормотворча процедура актів управління набуває в аспекті охорони та захисту прав людини і громадянина. Це обумовлено тією обставиною, що завдяки нормативним актам управління головно формується механізм взаємовідносин держави і громадянина. З іншого боку, у разі неналежного регулювання тих чи інших аспектів таких взаємин корекція нормативних актів управління істотно утруднена порівняно з корекцією актів управління, які мають

індивідуальний характер. Ось чому якісний рівень розробки і прийняття нормативних актів управління має відповідати найвищим вимогам, забезпечувати пріоритет прав і свобод громадян перед інтересами держави¹³⁴.

Як і будь-якому з адміністративних проваджень, провадженню у прийнятті нормативних актів управління притаманна певна стадійність. Вирізняються певні стадії нормотворчого провадження:

1. Передпроектна стадія – складається з таких етапів:

– формування юридичного мотиву про необхідність внесення змін до чинної системи норм права – відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі суб'єкта, об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя;

– нормотворча ініціатива – обґрунтування юридичної значущості правової регламентації – видання нормативно-правового акта.

За вимогами нормопроєктувальної техніки, нормативно-правовий акт:

– повинен розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання;

– мусить бути чітким, конкретним і зрозумілим;

– не має дублювати приписів інших нормативно-правових актів;

– не повинен містити суперечливих нормативних приписів¹³⁵.

2. Проектна стадія – складається з таких етапів:

– ухвалення рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта.

Розробляючи нормативно-правовий акт, слід виходити з необхідності правового регулювання управлінської діяльності суб'єкта нормотворення, однією з форм реалізації якої є видання розпорядчих документів, вид яких (наказ, постанова, розпорядження, рішення) визначається законодавчими актами та положеннями.

¹³⁴ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2002. 104 с.

¹³⁵ Адміністративний процес : мультимедійний навч. посібник / НАВС. 2014. URL: https://www.naiou.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part3.html

Згідно з Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів»¹³⁶, розпорядчий документ виготовляється на бланку та повинен містити обов'язкові реквізити й мати стабільний порядок їх розміщення:

- найменування суб'єкта нормотворення;
- назву виду документа;
- дату і номер;
- місце видання;
- структурні складові;
- підпис;
- візи.

Розпорядчий документ підписується керівником суб'єкта нормотворення.

Розпорядчий документ містить такі структурні складові:

- а) заголовок;
- б) преамбулу;
- в) нормативний корпус:
 - положення щодо сфери застосування (за потреби);
 - загальні та спеціальні нормативні приписи;
 - способи реалізації нормативних приписів;
 - карно-правові положення (за потреби);
- г) корелятивні зміни (за потреби);
- г) форму оприлюднення (за потреби);
- д) положення про набрання чинності;
- е) додатки (за потреби);
 - розробка концепції проекту нормативно-правового акта і підготовка його тексту (або доробка проекту, внесеного в порядку нормотворчої ініціативи), тобто юридичне формулювання волі народу (колективу) у вигляді норм права.

¹³⁶ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 312.

Щоби забезпечити кваліфіковане складання проекту, передбачається участь спеціалістів відповідно до відомчого (галузевого) принципу, згідно з яким складання початкових проектів здійснюється тими органами й організаціями, профілю діяльності яких вони відповідають.

Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, містить такі структурні складові:

- а) заголовок;
- б) визначення термінів (за потреби);
- в) нормативний корпус:
 - положення щодо сфери застосування;
 - загальні та спеціальні нормативні приписи;
 - способи реалізації нормативних приписів;
 - карно-правові положення (за потреби);
- г) прикінцеві положення (за потреби);
- г) додатки (за потреби).

Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, може містити такі структурні одиниці: розділи, глави, пункти, підпункти, абзаци.

Основною, первинною структурною одиницею нормативно-правового акта є пункт. Пункт може містити підпункти, які за своїм змістом уточнюють, конкретизують і розвивають пункт. Пункти нормативно-правового акта можуть об'єднуватися в глави – самостійні відокремлені частини предмета правового регулювання. Глави, пов'язані за змістом і предметом правового регулювання, можуть об'єднуватися в розділи.

Текст нормативно-правового акта мусить відповідати нормативам державної мови, не містити зворотів розмовної мови та її експресивних форм, нечіткі словосполучення, загальні міркування, гасла, заклики.

Положення нормативно-правового акта мають бути викладені однозначно і не допускати різного тлумачення.

До розпорядчого документа можуть бути долучені:

- додатки, що вводяться в дію розпорядчим документом і позначаються грифом «Додаток», – це переліки актів, які визнаються такими, що втратили чинність, тощо;

- додатки, що затверджуються розпорядчим документом і позначаються грифом «ЗАТВЕРДЖЕНО», – це нормативно-

правові акти (положення, інструкції, правила тощо, котрі становлять невід'ємну частину розпорядчих документів, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу); зміни до нормативно-правових актів.

Крім того, до нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, можуть бути додані додатки, що пояснюють або доповнюють його зміст і позначаються грифом «Додаток».

Змінами, що вносяться до нормативно-правового акта, може бути передбачено:

- заміну слів, цифр, доповнення словами, цифрами та їх виключення;
- нову редакцію розділів, глав, пунктів, підпунктів, абзаців, речень;
- доповнення розділами, главами, пунктами, підпунктами, абзацами, реченнями або їх виключення.

Зміни вносяться до основного нормативно-правового акта, а не до акта про внесення змін до нього.

Зважаючи на прийняття суб'єктом нормотворення нормативно-правового акта, підлягають визнанню такими, що втратили чинність, усі раніше прийняті ним нормативно-правові акти, якщо вони суперечать включеним до нового акта нормативним приписам, виявилися такими, що поглинуті ним або фактично втратили своє значення.

Перелік таких нормативно-правових актів повинен міститися в окремому пункті розпорядчого документа, яким затверджено новий нормативно-правовий акт, або оформлятися додатком до розпорядчого документа.

Нормативно-правовий акт може бути прийнятий спільно декількома суб'єктами нормотворення або одним із них за узгодженням з іншими.

Нормативно-правовий акт вважається прийнятим спільно, якщо він підписаний керівниками декількох суб'єктів нормотворення.

Спільний розпорядчий документ викладається на стандартному аркуші, у верхній частині якого розміщується малий Державний Герб України, нижче – на одному рівні найменування суб'єктів нормотворення, що приймають нормативно-правовий акт.

Спільний розпорядчий документ приймається за однією датою. Номер спільного документа складається з номерів, присвоєних суб'єктами нормотворення, проставлених через дріб у відповідній послідовності.

У разі підписання розпорядчого документа кількома особами з однаковими посадами їхні підписи розміщуються на одному рівні і засвідчуються печаткою;

– попередній розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом.

До розгляду проекту зазвичай залучаються зацікавлені публічні органи, організації, громадськість. Форми обговорення різні: наради за участю наукової громадськості і зацікавлених міністерств, рецензування науково-дослідними інститутами та ін. Після врахування пропозицій і зауважень проект остаточно відпрацьовується та редагується;

– обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту з зацікавленими особами.

Зовнішнє погодження нормативно-правового акта оформляється грифом, який ставиться нижче підпису на лицьовому боці останнього аркуша розпорядчого документа і включає в себе слово «ПОГОДЖЕНО», найменування посади особи, якою погоджується проект документа (враховуючи найменування органу), підпис, ініціали, прізвище та дату погодження, а також засвідчення печаткою.

Зовнішнє погодження може оформлюватися шляхом складання «Аркуша погодження», про що робиться відмітка в самому документі на місці грифа «ПОГОДЖЕНО», наприклад: «Аркуш погодження додається». Це доцільно робити, коли проект нормативно-правового акта погоджується кількома зацікавленими органами¹³⁷.

В сучасній науці адміністративного права питання прийняття, зміни, зупинення та скасування актів управління згадуються найчастіше в дискусіях з приводу віднесення цих дій до «адміністративного процесу» чи до «адміністративної процедури». При цьому бракує робіт, присвячених власне певній послідовності дій з підготовки та прийняття правових актів управління.

¹³⁷ Курс адміністративного процесу : навч. посібник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 82 с.

Слід наголосити, що певні аспекти правотворчої діяльності органів виконавчої влади визначаються здебільшого підзаконними нормативними актами різних рівнів, тому необхідним є прийняття єдиного нормативно-правового акта, який на рівні закону врегулював би умови та порядок виконання такої діяльності (докладніше ця проблема висвітлюється у наступній главі цього розділу книги).

Нині основним документом, який визначає порядок підготовки, опрацювання та розгляду проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, є Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 з подальшими змінами.

Загалом процес підготовки і прийняття актів управління охоплює певні стадії:

1. Підготовка акта управління. Значна кількість актів готується і видається з ініціативи зацікавленого органу, але чимало й з ініціативи суб'єктів виконавчої влади за дорученням вищих органів, за протестом прокурора, скаргами, заявами громадян.

Значний обсяг і неоднорідний зміст роботи, яку має виконати уповноважений орган, дає підстави виділити на цій стадії кілька етапів, як-от:

а) правова ініціатива – акт управління приймається, якщо є юридичні та фактичні підстави його прийняття, коли в ньому є об'єктивна необхідність;

б) аналіз ситуації й варіантів правового впливу (на цьому етапі з'ясовується фактичний стан справ і можливі варіанти розв'язання питань, що виникли);

в) підготовка проекту акта управління (розроблення проекту покладається на орган, структурний підрозділ або окрему посадову особу; проект управлінського акта підлягає обговоренню, узгодженню та належному оформленню; проект акта вважається погодженим за наявності віз керівників відповідного органу виконавчої влади).

Проект акта управління повинен перебувати у вільному доступі для ознайомлення та обговорення всіма зацікавленими особами. Обов'язковість ведення органами виконавчої влади веб-сторінок та оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, чинних

та скасованих нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів з повідомленням про це засобів масової інформації була передбачена Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002.

2. Прийняття рішення. Окремі автори слушно зауважують: що більша підготовча робота була проведена на попередньому етапі, то коротшою буде ця стадія. В ній також доречно виділити кілька процедур:

а) можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах (іноді рішення приймають «в робочому порядку» шляхом опитування, однак більшість актів управління приймається одноособово керівником органу виконавчої влади; ключовим на цьому етапі є підписання підготовленого проекту);

б) внесення змін до проекту: проект може бути визнаний таким, що потребує доопрацювання, або передбачає розроблення нового, з урахуванням зауважень і вимог, висунутих у процесі обговорення й узгодження;

в) оформлення рішення – остаточне редагування проекту акта управління, його підписання та присвоєння акту порядкового номера;

3. Доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб. Це є самостійна стадія роботи з актом. Вона може здійснюватися шляхом:

– персонального ознайомлення (усно, розісланням копій, повісток, розвішуванням списків, ознайомленням під розписку тощо);

– опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях (збірниках, бюлетенях, газетах, журналах).

У юридичній літературі процедури підготовки та прийняття актів управління висвітлюються й по-іншому. Так, окремі автори з урахуванням чинників, що характеризують місце та роль цих актів у системі засобів адміністративно-правового регулювання, виділяють процес розроблення та прийняття нормативних актів управління в окремий вид адміністративного провадження, вирізняючи в ньому такі стадії:

1) встановлення доцільності та необхідності прийняття акта управління та підготовки його проекту;

- 2) внесення проекту на розгляд відповідного органу;
- 3) обговорення та опрацювання проекту нормативного акта управління;
- 4) прийняття та реєстрація нормативного акта управління;
- 5) опублікування нормативного акта управління.

Як уже вказувалося, чинне законодавство України, яке регулює діяльність з розроблення та прийняття актів управління, насамперед представлено Регламентом Кабінету Міністрів України, в якому визначається порядок підготовки, опрацювання та розгляду проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Проекти постанов Кабінету Міністрів готуються на підставі: законів України; актів або доручень Президента України; актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів.

Підготовка проекту постанови може бути ініційована членами Кабінету Міністрів, керівниками центральних органів виконавчої влади, міністром Кабінету Міністрів, Радою міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

У разі якщо розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів доручено кільком органам виконавчої влади, підвідомчим урядові органам, установам, організаціям, орган, зазначений першим у дорученні щодо розроблення цього проекту, є головним розробником і відповідає за його підготовку й внесення до Кабінету Міністрів.

Інші органи виконавчої влади, установи та організації, підпорядковані Кабінетові Міністрів, до компетенції яких належать питання, що стосуються окремих положень проекту постанови, реалізація яких матиме суспільні та економічні наслідки, зобов'язані брати участь у його розробленні та опрацюванні.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу зацікавлених органів з розроблення проекту постанови (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі, отримує інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали).

У разі потреби до підготовки проектів постанов можуть залучатися науковці, фахівці, представники недержавних організацій за їхньою згодою.

Крім того, проекти постанов, підготовлені центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, підлягають узгодженню цими міністрами.

Проекти постанов Кабінету Міністрів підлягають обов'язковій експертизі Міністерством юстиції та узгодженню із зацікавленими органами, а в разі потреби – з іншими органами, установами, організаціями.

Поряд із цим за рішенням Кабінету Міністрів проект його постанови може бути винесено на публічне обговорення шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведено до відома громадян іншими шляхами (як уже вище зазначено, на сьогодні розміщення проектів нормативних актів органів виконавчої влади для ознайомлення та можливого обговорення громадськістю на веб-сайтах відповідних органів є обов'язковим згідно з Указом Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683/2002). У Регламенті закріплені функції головного розробника, зацікавлених органів, а також Міністерства юстиції у процесі підготовки проектів постанов Кабінету Міністрів. Зокрема, головний розробник: аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання та причини, які обумовлюють необхідність підготовки проекту постанови; готує проект; перевіряє у разі потреби проект постанови на відповідність міжнародним зобов'язанням України та основним положенням законодавства Європейського Союзу; у разі розроблення проекту, що має загальнодержавне значення і стосується життєвих інтересів усіх верств населення, організовує його публічне обговорення шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації та розміщення на власному веб-сайті; надсилає копії проекту зацікавленим органам для узгодження, у разі отримання зауважень до проекту опрацьовує їх і вносить необхідні поправки; вживає вичерпних заходів для усунення можливих суперечностей щодо проекту постанови. З цією метою організовує та проводить детальне обговорення варіантів рішень зі спірних позицій та оцінок за участю міністрів, інших керівників зацікавлених органів, які мають зауваження; після узгодження із зацікавленими органами надсилає проект постанови Міністерству юстиції для проведення правової експертизи. У разі отримання

від Міністерства юстиції зауважень до проекту постанови розглядає їх з метою пошуку взаємоприйняттого рішення. Якщо такого рішення не знайдено, проект постанови вноситься до Кабінету Міністрів в установленому порядку з викладенням розбіжностей.

Проект постанови Кабінету Міністрів має бути розглянутий і завізований зацікавленими органами у термін, визначений головним розробником. Невисловлення зацікавленими органами та організаціями позицій щодо проекту постанови у визначений термін вважається рівнозначним його узгодженню.

Своєю чергою, зацікавлений орган опрацьовує положення проекту постанови з питань, що належать до його компетенції; у разі відсутності зауважень – погоджує його і повертає головному розробникові; у разі наявності зауважень та пропозицій – за підписом керівника повідомляє про них головного розробника з чітким формулюванням відповідних положень. Керівник зацікавленого органу зобов'язаний взяти особисту участь у врегулюванні суперечних питань, якщо головний розробник визнає за необхідне проведення узгоджувальної процедури.

Міністерство юстиції: проводить правову експертизу проекту постанови Кабінету Міністрів на відповідність законодавству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект за предметом правового регулювання належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; повідомляє головного розробника про результати експертизи у погоджений із ним термін; погоджує проект. Візує проект та підписує висновки про результати експертизи міністр юстиції або один із його заступників.

Підготовлений проект постанови Кабінету Міністрів візується керівником органу, що є головним розробником, а в разі його відсутності – особою, яка його заміщає, і вноситься до Кабінету Міністрів разом зі супровідним листом.

До проекту постанови додаються:

– пояснювальна записка, у якій зазначаються підстава та мета розроблення проекту, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин,

наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється в записці), прогнозуються очікувані соціально-економічні результати реалізації акта;

- довідка про погодження проекту постанови;
- висновки Міністерства юстиції щодо відповідності проекту постанови законодавству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект є предметом правового регулювання, належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – разом з довідкою про відповідність проекту постанови основним положенням законодавства Європейського Союзу;

- порівняльна таблиця, якщо проект постанови передбачає внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів, у якій зазначаються положення (норми) постанови, що є чинними, а також пропозиції щодо змін у них (нова редакція положень, норм постанови);

- концепція проекту постанови, затверджена Кабінетом Міністрів (якщо вона розроблялася).

Секретаріат Кабінету Міністрів систематично інформує Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністра Кабінету Міністрів про стан дотримання порядку підготовки та встановлених термінів внесення проектів постанов уряду.

Підготовка внесених проектів постанов до розгляду Кабінетом Міністрів здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів. Проект постанови, внесений до Кабінету Міністрів, передається в день його реєстрації до відповідного структурного підрозділу Секретаріату. Зазначений підрозділ перевіряє проект акта та матеріали до нього на відповідність встановленим вимогам щодо їх складу і оформлення, проводить аналіз та фахову експертизу проекту й обґрунтувань до нього.

Робота з підготовки поданого проекту постанови для розгляду Кабінетом Міністрів проводиться структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів протягом не більш

як десяти днів, виходячи з того, що цей проект має бути розглянутий Кабінетом Міністрів протягом місяця з дня його надходження. У разі потреби термін підготовки проекту в Секретаріаті може бути продовжено міністром Кабінету Міністрів або його заступником (відповідно до розподілу функціональних повноважень) за обґрунтованим поданням керівника структурного підрозділу.

Після проведення аналізу та експертизи проект постанови Кабінету Міністрів візується відповідними спеціалістами та керівниками структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів та заступником міністра Кабінету Міністрів – директором юридичного департаменту.

Проект постанови подається під час його розгляду на засіданні Кабінету Міністрів.

3. Офіційне прийняття проекту після його обговорення. Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта характерна колегіальному правотворчому органу. Колегіальні правотворчі органи приймають нормативні акти простою більшістю голосів.

Скажімо, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Президент держави, міністри та інші органи одноособового керівництва затверджують свої акти (укази, накази, інструкції тощо) у персональному порядку¹³⁸.

4. Засвідчувальна стадія:

- підписання нормативно-правового документа;
- надання йому реєстраційного коду після включення до Єдиного реєстру нормативних актів України.

Мета запровадження Реєстру – забезпечення в Україні єдиних принципів ідентифікації та державного обліку нормативно-правових актів, створення фонду цих актів та підтримання їх у контрольному стані.

¹³⁸ «Адміністративний процес : мультимедійний навч. посібник / НАВС. 2014. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part3.html

Створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів – це ще один вагомий внесок Міністерства юстиції України у розвиток інформатизації у правовій сфері. Переваги автоматизованого надання правової інформації фізичним і юридичним особам очевидні. Це доведення у найкоротший термін до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки громадян, забезпечення доступності до офіційних джерел правової інформації всіх зацікавлених осіб, можливість автоматизованого підтримання контрольного стану всієї нормативно-правової бази нашої держави.

Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів є довгостроковим проектом розвитку системи надання правової інформації в Україні. Функціонування Реєстру забезпечує офіційність, достовірність, контрольність, актуальність і повноту правової інформації, яка надаватиметься юридичним та фізичним особам, що, своєю чергою, позитивно впливатиме на підвищення правової свідомості та правової культури громадян¹³⁹.

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколам до неї (далі – Конвенція), міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – Суд), прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Держателем Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів є Міністерство юстиції України, яке розробляє організаційні та методологічні принципи ведення Реєстру, приймає рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію, класифікацію, відповідає за автентичність та контрольний стан

¹³⁹ Міністерство юстиції України. ЄДРНПА. URL: <http://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/wpage/RnaAbout?OpenDocument>

еталонних текстів, забезпечує внесення нормативно-правових актів до еталонного фонду і його збереження та здійснює контроль за наданням інформації з Реєстру¹⁴⁰.

Питання державної реєстрації нормативно-правових актів регулюється указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України, зокрема, Указом Президента України від 3 жовтня 1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»¹⁴¹, постановами Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»¹⁴² та «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17 січня 2018 р. № 55¹⁴³ тощо.

Відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів»¹⁴⁴, на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований

¹⁴⁰ Курс адміністративного процесу : навч. посібник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 83 с.

¹⁴¹ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. *Збірник указів Президента*. 1992. № 4.

¹⁴² Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731>

¹⁴³ Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731>

¹⁴⁴ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 312.

характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їхньої дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту.

Тобто державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, які:

а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їхньої реалізації;

б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

При цьому на державну реєстрацію не подаються акти:

а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо);

б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми;

в) оперативного-розпорядчого характеру (разові доручення);

г) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів;

г) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що не мають нових правових норм;

д) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому

числі податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та інші).

У разі надходження акта, який не підлягає державній реєстрації, орган державної реєстрації протягом п'яти робочих днів повертає його суб'єкту нормотворення з відповідним обґрунтуванням.

Державну реєстрацію здійснюють:

- нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю – Міністерство юстиції України;

- нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим – Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим;

- нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їхніх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю – обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції;

- нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їхніх управлінь, відділів, інших підрозділів – районні, районні у містах Києві та Севастополі управління юстиції.

Якщо дія нормативно-правового акта, виданого місцевими органами господарського управління і контролю, поширюється на території інших адміністративно-територіальних одиниць, він реєструється в управлінні юстиції за місцем перебування органу, що видав нормативно-правовий акт.

Разом з нормативно-правовим актом та супровідним листом до органу державної реєстрації подаються певні документи:

- а) пояснювальна записка – документ, у якому містяться обґрунтування підстав та мета розроблення нормативно-правового акта, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин,

наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація нормативно-правового акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється в записці), прогнозуються очікувані соціально-економічні результати реалізації нормативно-правового акта. Загальний обсяг пояснювальної записки не повинен перевищувати чотирьох сторінок. До неї може долучатися інформаційно-довідковий матеріал (таблиці, схеми, діаграми тощо), який є необхідним для обґрунтування суті нормативно-правового акта;

б) відомості про чинні нормативно-правові акти з питання, що належить до сфери правового регулювання прийнятого нормативно-правового акта, інформація про строки приведення їх у відповідність до нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, а також про акти, що втрачають чинність у зв'язку з прийняттям цього акта;

в) копія нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни або який визнається таким, що втратив чинність, у контрольному стані;

г) відомості про офіційне погодження актів із заінтересованими органами незалежно від того, чи є таке погодження обов'язковим згідно зі законодавством (оригінал, який після прийняття рішення щодо державної реєстрації повертається суб'єкту нормотворення, та дві копії);

г) довідка про відповідність нормативно-правового акта *aquis communautaire*, якщо цей акт за предметом правового регулювання належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України;

д) висновок Головного управління юстиції щодо відповідності нормативно-правового акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини (для нормативно-правових актів, предмет правового регулювання яких стосується прав і свобод людини, гарантованих Конвенцією);

е) інформаційно-аналітичні матеріали з публічного обговорення проєктів нормативно-правових актів (за потреби).

Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації.

У разі потреби (необхідність проведення аналізу нормативно-правового акта зі залученням експертів, вивчення значної кількості актів чинного законодавства тощо) ці терміни можуть бути продовжені керівником органу державної реєстрації, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється орган, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

У разі якщо нормативно-правовий акт відповідає вимогам, орган державної реєстрації готує висновок щодо державної реєстрації нормативно-правового акта за встановленою Мін'юстом формою, заносить його до державного реєстру та на оригіналі акта робить напис встановленого зразка про дату державної реєстрації і номер акта згідно з державним реєстром.

Нормативно-правовий акт може бути повернутий органом державної реєстрації без державної реєстрації для доопрацювання на прохання органу, що його прийняв, а також якщо органом, що його прийняв, порушено вимоги цього Положення або порядку подання акта на державну реєстрацію, встановленого органом державної реєстрації.

У разі повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації суб'єкт нормотворення повинен врахувати всі висловлені органом державної реєстрації зауваження та усунути виявлені порушення і протягом місяця повторно подати акт на державну реєстрацію або надати органу державної реєстрації копію документа про скасування такого акта.

У державній реєстрації відмовляється, якщо нормативно-правовий акт:

а) не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї;

б) видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини;

в) не узгоджено із заінтересованими органами;

г) викладено з порушенням правил правопису та нормопроектувальної техніки;

г) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

Про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта письмово повідомляється орган, що його видав, із зазначенням конкретних причин відмови. Оригінал акта повертається органу, який надіслав його на реєстрацію.

Суб'єкт нормотворення, якому відмовлено в державній реєстрації нормативно-правового акта, має право протягом десяти днів після отримання рішення звернутися до керівника органу державної реєстрації, який прийняв рішення про відмову, зі заявою про його перегляд з поданням додаткових матеріалів, що обґрунтовують потребу в такому перегляді.

Нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акта.

Копія відповідного розпорядчого документа в цей же строк направляється до органу державної реєстрації.

Органи виконавчої влади направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані.

При направленні на виконання та опублікуванні нормативно-правового акта посилання на дату і номер державної реєстрації акта є обов'язковим.

Рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта може бути скасовано через:

а) виявлення обставин, що не були відомі органу державної реєстрації під час реєстрації нормативно-правового акта;

б) набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремії його частині.

У проведенні експертизи задіяні:

а) суб'єкти нормотворення;

б) структурні підрозділи центрального апарату Міністерства юстиції та територіальні органи Міністерства юстиції.

Експертиза проводиться у два етапи:

а) перший – перевірка, чи предмет регулювання нормативного акта (його проекту) стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність);

б) другий – перевірка нормативного акта (його проекту), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Суду (перевірка на відповідність).

Перевірка на належність здійснюється шляхом встановлення того, чи належать питання, які регулюються нормативним актом (його проектом), до переліку, визначеного в Тематичному покажчику за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї.

Перевірку на належність здійснюють:

– суб'єкт нормотворення – перед поданням проекту нормативного акта на правову експертизу до Міністерства юстиції або перед поданням нормативного акта на державну реєстрацію;

– структурні підрозділи Міністерства юстиції та територіальні органи юстиції під час здійснення правової експертизи проекту нормативного акта або під час державної реєстрації нормативного акта (контрольна перевірка на належність).

У разі якщо під час контрольної перевірки на належність буде встановлено, що предмет регулювання нормативного акта стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією:

– проект нормативного акта, поданий на правову експертизу, невідкладно передається до Національного бюро для отримання висновку;

– нормативний акт, поданий на державну реєстрацію, повертається суб'єкту нормотворення для отримання висновку.

Перевірка на відповідність здійснюється шляхом встановлення того, чи містить нормативний акт (його проект), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, положення, що можуть призвести до порушення Конвенції.

Перевірку на відповідність здійснюють:

– Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Міністерства юстиції;

– територіальні органи Міністерства юстиції.

Проекти нормативних актів, подані на правову експертизу, які стосуються прав і свобод, гарантованих Конвенцією, невідкладно передаються відповідальним структурним підрозділом Міністерства юстиції для надання у встановлений строк висновку про відповідність Конвенції, який включається до висновку Міністерства юстиції України за результатами правової експертизи проекту.

Нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що підлягають державній реєстрації, які стосуються прав і свобод, гарантованих Конвенцією, передаються суб'єктами нормотворення до Національного бюро для надання у встановлений строк висновку про відповідність Конвенції¹⁴⁵.

5. Інформаційна стадія. Це офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта в засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців.

Аналіз нормативно-правового регулювання процедури офіційного опублікування прийнятого нормативно-правового акта дає змогу відокремити такі особливості:

- акти Президента України (укази та розпорядження), акти Кабінету Міністрів України (декрети, постанови і розпорядження) не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню, тобто офіційному опублікуванню в пресі чи в окремих випадках офіційному оголошенню по телебаченню і радіо з використанням державної мови (в «Офіційному віснику України», в газеті «Урядовий кур'єр», на офіційному сайті);

- нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними;

- офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється тільки після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і з зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду;

¹⁴⁵ Адміністративний процес : мультимедійний навч. посібник / НАВС. 2014.
URL: https://www.naiou.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part3.html

– офіційне опублікування нормативно-правових актів дозволяється в таких друкованих виданнях: «Офіційному віснику України», «Відомостях Верховної Ради України», газети «Урядовий кур'єр». Причому остання має пріоритет перед першими двома, якщо в ній нормативно-правовий акт буде опублікований раніше;

– акти Президента України набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні;

– акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах;

– акти Кабінету Міністрів України, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше їх опублікування в офіційних друкованих виданнях;

– ненормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України можуть не публікуватися і доводитись до відома підприємств, установ, організацій та осіб через відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування;

– неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, котрий його видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності;

– нормативні акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, управліннях юстиції на місцях з обов'язковим складанням ними відповідних державних реєстрів і набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання чинності;

– нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують кримінальну відповідальність особи¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Курс адміністративного процесу : навч. посібник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 85 с.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Розкрийте поняття та сутність нормотворчого провадження.
2. Які Ви знаєте стадії нормотворчого провадження?
3. В чому полягають особливості проваджень з ухвалення нормативних актів управління?
4. Охарактеризуйте стадії провадження з ухвалення нормативних актів управління.
5. В чому полягають особливості проваджень з ухвалення індивідуальних актів управління?
6. Охарактеризуйте стадії провадження з ухвалення індивідуальних актів управління.
7. Що передбачає державна реєстрація нормативно-правового акта?
8. Який порядок проведення державної реєстрації нормативно-правового акта?

РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ

1. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕЄСТРАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Трансформаційні процеси, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя нашої держави упродовж останніх тридцяти років, нерозривно пов'язані зі створенням необхідних умов реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що зумовлює стрімкий розвиток правових інститутів, які потребують системного нормативно-правового регулювання та чітко визначеної реалізації через регламентовану діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

У масиві національного законодавства виокремлюється адміністративний блок, що являє собою потужний інструмент, сфера дії якого поширюється на всі складники суспільного життя. До найважливіших із них можна віднести сферу державної реєстрації, складність і багатоаспектність якої вимагає застосування потужного правового інструменту для забезпечення належного її існування¹⁴⁷.

У довідковій літературі термін «реєстрація» (з лат. *kegestum* та пол. *rejestr*) тлумачиться як: внесення до списку, до книги; складання переліку, опису; запис фактів чи явищ з метою обліку, надання факту законності; вносити кого-, що-небудь у список, книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь із метою обліку або надання йому законної сили; фіксувати, переважно за допомогою приладів, яке-небудь явище, спостереження, якийсь факт тощо¹⁴⁸. Зокрема, у Великій українській юридичній енциклопедії «реєстрація» визначена

¹⁴⁷ Гезь П. Адміністративно-правове забезпечення протидії правопорушенням у сфері державної реєстрації в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 2. С. 91.

¹⁴⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. : В. Т. Бусел, М. Д. Василюга-Дерибас, О. В. Дмитрієв та ін. / голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. С. 128.

як офіційне визнання та засвідчення державою певного факту шляхом внесення відомостей або їх зміни до відповідних державних реєстрів уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування в порядку, передбаченому законодавством¹⁴⁹.

З позиції теорії адміністративного права реєстраційне провадження як вид адміністративного провадження – це діяльність органів виконавчої влади щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, змістом яких є державна реєстрація різних об'єктів.

Державна реєстрація (з пізньолат. *registratio* – внесення до списку, переліку) – письмовий запис або фіксація іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного (легітимного) статусу, а також вчинення інших реєстраційних дій. Державна реєстрація є доказом обставин, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки (наприклад, набуття з моменту реєстрації цивільної правоздатності та дієздатності суб'єктами підприємницької діяльності). Державна реєстрація здійснюється у встановленому законодавством порядку уповноваженими державою органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, на які покладено також обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного реєстру¹⁵⁰.

Змістом реєстраційного провадження є вчинення певних дій щодо фіксації у реєстрі відповідного факту чи явища та видачі про це документа встановленого зразка. Реєстраційний орган (посадова особа) здійснює: перевірку комплектності та повноти відомостей поданих документів; перевірку поданих документів на відсутність підстав для відмови у проведенні реєстрації; внесення відомостей до відповідного реєстру; оформлення і видачу офіційного документа, що підтверджує факт реєстрації, та витягу з відповідного реєстру.

¹⁴⁹ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / ред. кол. Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. С. 259.

¹⁵⁰ Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKhnvvs_2005_31_35.pdf

Реєстраційне провадження має специфічні мету і завдання. Взагалі мета будь-якого адміністративного провадження – це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів та способів. Своєю чергою, завдання цього провадження відображають необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети провадження. Таким чином, мета провадження визначає наявність комплексу відповідних завдань, вирішення яких і дає змогу досягти поставленої мети.

Слід наголосити, що завдання реєстраційного провадження законодавчо не визначені. До них відносять:

1) забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб;

2) своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної реєстраційної справи, вирішення її відповідно до закону. Здійснення цього завдання передбачає:

– перевірку документів, які подаються для проведення державної реєстрації, на: комплектність; повноту відомостей, що в них вказані; відсутність підстав для відмови в проведенні державної реєстрації;

– проведення державної реєстрації відповідно до встановлених процедур;

– оформлення і видачу реєстраційних документів;

3) попередження порушень закону з боку фізичних і юридичних осіб, які подають документи на проведення державної реєстрації.

Отже, основною метою реєстраційного провадження є проведення державної реєстрації, в процесі чого реалізуються права та обов'язки, з одного боку, юридичних і фізичних осіб, з іншого – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Принципи, згідно з якими здійснюється реєстраційне провадження, закріплені в численних правових нормах і безпосередньо впливають зі завдань діяльності владних суб'єктів, яка має позитивний, неюрисдикційний характер. Найважливішими з них є:

1) законність;

2) строковість;

3) платність;

- 4) територіальність;
- 5) підконтрольність реєстраційного органу суспільству;
- 6) концентрація дій;
- 7) оперативність;
- 8) правова рівність;
- 9) самостійність у прийнятті рішення;
- 10) достовірність.

Принципи провадження пов'язані між собою, вони здійснюються в нерозривній єдності. Тільки послідовна реалізація всіх принципів відповідає демократичній природі провадження і допомагає щонайкраще досягти його мети¹⁵¹.

У процесі проведення державної реєстрації між суб'єктами провадження виникають певні організаційні зв'язки, вони вступають один з одним у відповідні відносини. Відносини, що виникають між суб'єктами реєстраційного провадження у сфері державної реєстрації і ґрунтуються на адміністративно-процесуальних нормах, набувають характеру правових і можуть бути охарактеризовані як реєстраційні відносини.

Реєстраційне провадження охоплює широке коло суспільних відносин, учасниками яких, з одного боку, є органи виконавчої влади та їхні посадові особи, а з іншого – громадяни, громадські організації, юридичні особи і т. ін. На цьому ґрунті і вибудовується система нормативно-правових актів, що регламентують «реєстраційні процесуальні відносини», та, відповідно, кореспондуючий вид адміністративного провадження.

Реєстраційні провадження мають свої характерні ознаки.

По-перше, реєстраційне провадження – це в будь-якому разі послідовні дії публічних органів управління з прийняття юридичного рішення і в більшості випадків – видача підтверджувального документа, що засвідчує здійснення реєстраційної процедури.

По-друге, особливістю цього виду адміністративного провадження є множинність суб'єктів, правомочних здійснювати цю діяльність.

¹⁵¹ Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKhnuvs_2005_31_35.pdf

Реєстраційні органи мають такі повноваження:

- проведення реєстраційних дій;
- видача свідоцтва про здійснені реєстраційні дії;
- анулювання реєстрації у випадках, передбачених

законом;

- ведення єдиних реєстрів;

– здійснення контрольних функцій за дотриманням вимог та умов щодо проведення реєстраційних дій.

По-третє, сторонами реєстраційного провадження є:

1) особа, зацікавлена в реалізації своїх прав і законних інтересів (громадяни та їхні організації);

2) орган публічної адміністрації (посадова особа цього органу), який компетентний у здійсненні процедури реєстрації, що дає змогу реалізовувати ці права.

Зацікавленою стороною у реєстраційному провадженні може одночасно бути не один, а двоє і більше громадян або організацій. Приміром, у разі подання заяви для реєстрації шлюбу в орган РАЦС зацікавленими є обидві сторони майбутнього подружжя.

По-четверте, порядок здійснення державної реєстрації врегульовується нормами адміністративно-процесуального права, яке одночасно виконує функцію реалізації відповідних матеріально-правових норм різної галузевої належності: конституційного (державного) права (наприклад, що встановлюють статус громадських об'єднань), цивільного права (скажімо, що встановлюють статус нерухомості), адміністративного права (як-от ті, що встановлюють обов'язок органів публічної адміністрації реєструвати певні види своїх нормативних правових актів у Міністерстві юстиції України).

По-п'яте, реєстраційне провадження має логічно визначений порядок проведення встановлених процесуальними нормами дій.

По-шосте, суб'єкт, який отримав відмову у реєстрації, може оскаржити її в строк, передбачений чинним законодавством¹⁵².

До речі, деякі науковці пропонують визначення поняття реєстраційного провадження. Так, О. В. Кузьменко вважає,

¹⁵² Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. С. 155–156.

що реєстраційне провадження – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання: про офіційне визнання законності правових актів; про законність дій юридичних та фізичних осіб; про наділення суб'єктів права відповідними правами або обов'язками; про облік та фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах¹⁵³.

В. В. Нікітін трактує реєстраційне провадження як сукупність офіційних, юридично значущих дій, які здійснюються уповноваженими органами державної влади і полягають в офіційному визнанні, зміні та припиненні певних прав або правочинів через затвердження таких процесуальних дій у спеціально створених інформаційних базах – реєстрах¹⁵⁴.

Реєстраційне провадження як різновид адміністративного провадження – це діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ, які мають безспірний характер. Такі індивідуальні справи розглядаються у позасудовому порядку, на особистому прийомі посадової особи уповноваженого органу в сфері реєстрації. В цьому випадку йдеться про надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, тобто про задоволення суб'єктивного права особи¹⁵⁵.

Крім того, реєстраційні провадження – це в основному «заявні» адміністративні неюрисдикційні провадження, тобто такі, що здійснюються на підставі заяв громадян, юридичних осіб і пов'язані з наданням їм суб'єктивних прав чи правового статусу¹⁵⁶. Тому для логічного продовження послідовності

¹⁵³ Кузьменко О. В. Природа реєстраційного провадження. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/vamsup_2009_1_13.pdf

¹⁵⁴ Нікітін В. В. Адміністративно-правовий статус державних (публічних) реєстраторів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. С. 17.

¹⁵⁵ Юшкевич О. Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. С. 27.

¹⁵⁶ Москаленко Т. О., Коломоєць Т. О. Заявні провадження: теоретико-правовий аспект. *Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи* : тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 16–17 жовтня 2014 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2014. С. 74.

операцій у реєстраційному провадженні обов'язкова заява суб'єкта, який реєструється. Інакше вказане провадження неможливо ініціювати.

Навіть у випадках обов'язкової реєстрації необхідна воля суб'єкта, що реєструється. Наприклад, згідно зі ст.ст. 180, 183 ПК України, будь-яка особа, що підлягає обов'язковій реєстрації як платник податку на додану вартість, подає до контролюючого органу за своїм місцезнаходженням (місцем проживання) реєстраційну заяву¹⁵⁷. Тобто реєстрація цієї особи є обов'язковою, але вона може бути здійснена лише за реєстраційною заявою вказаної особи до контролюючого органу, інакше реєстраційне провадження не розпочинається.

У деяких випадках для ініціювання реєстраційного провадження вдаються як до подання заяв, так і до інших юридичних фактів. Зокрема, за ст. 17 Закону України «Про Державний реєстр виборців»¹⁵⁸, підставою для видання наказу про внесення запису до бази даних Державного реєстру виборців є подані в установленому порядку до відповідного органу ведення цього Реєстру документи, які підтверджують набуття особою права голосу у зв'язку з досягненням нею віку 18 років, у зв'язку з набуттям особою громадянства України, у зв'язку з поновленням дієздатності особи, не включеної до Реєстру, та в інших випадках. При цьому документи можуть бути подані до відповідного органу ведення Реєстру як у порядку особистого звернення особи за власною ініціативою (подання заяви), так і в порядку періодичного поновлення та уточнення персональних даних Реєстру.

Отже, реєстраційне провадження – це послідовна діяльність публічної адміністрації, яка в межах покладеної на неї компетенції здійснює реєстрацію відповідних об'єктів та вносить інформацію у відповідний реєстр.

Реєстраційні провадження характеризуються значним спектром різновидів, вичерпний перелік яких навести майже

¹⁵⁷ Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

¹⁵⁸ Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16>

неможливо та і недоречно. Однак доцільно навести приклади проваджень щодо:

- 1) державної реєстрації (перереєстрації) виробів медичного призначення;
- 2) державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади;
- 3) реєстрації прав власності на нерухоме майно;
- 4) державної реєстрації іноземних інвестицій;
- 5) реєстрації тварин;
- 6) реєстрації об'єднань громадян;
- 7) державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- 8) державної реєстрації (обліку) зовнішньоекономічних договорів (контрактів) на здійснення експортних операцій із брухтом чорних металів;
- 9) реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем проживання/перебування;
- 10) державної реєстрації друкованих засобів масової інформації;
- 11) державної реєстрації банків, відкриття їхніх філій, представництв, відділень;
- 12) реєстрації актів цивільного стану;
- 13) реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) тощо.

Очевидним видається те, що нормативно-правова база державної реєстрації є доволі широкою та розпорошеною; предметами державної реєстрації виступають різноманітні об'єкти матеріального світу, юридичні факти, суб'єкти, документи та їхні реквізити тощо; державну реєстрацію здійснюють різні органи публічної влади.

Своєю чергою, основними об'єктами реєстраційних процедур вважаються: події; речові права на нерухоме майно; цивільні стани; місце проживання чи перебування; іноземці та особи без громадянства; об'єкти, пов'язані зі здійсненням економічної діяльності; нормативно-правові акти та їхні проекти тощо¹⁵⁹. Наведена позиція дещо звужує інститут

¹⁵⁹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

державної реєстрації, репрезентуючи лише окремі його складники.

Найбільш вдалою вбачається думка, відповідно до якої виділяють такі групи об'єктів державної реєстрації:

- 1) події (народження, смерть тощо);
- 2) цивільні стани (укладення та розірвання шлюбу, зміна прізвища, імені та по батькові);
- 3) фізичні та юридичні особи як носії юридичних прав та обов'язків;
- 4) учасники виборчих процесів (кандидати на виборну посаду та їхні представники, члени виборчих комісій);
- 5) об'єкти, пов'язані зі здійсненням економічної діяльності (правочини, ліцензії, нотаріальна діяльність, фінансові операції, брокерська діяльність, договори, іпотека, випуск цінних паперів та сертифікатів, банківські рахунки, засоби масової інформації тощо);
- 6) нерухомість (споруди, земельні ділянки тощо);
- 7) матеріальні об'єкти (цінні папери, транспортні засоби, зброя та боєприпаси, поліграфія, медичні препарати та обладнання, результати науково-дослідної та творчої діяльності, реєстратори розрахункових операцій, товари і послуги, символіка, логотипи, товарні знаки тощо);
- 8) документи, їхні проекти та реквізити (нормативно-правові акти та їхні проекти, індивідуальні акти державного управління, статuti, регламенти, державні акти на право власності, довідки, свідоцтва, посвідчення, довіреності, заповіти, технічні умови на продукцію тощо);
- 9) проекти та програми (інвестиційні, інноваційні проекти, науково-технічні програми тощо);
- 10) географічні об'єкти (маршрути, лінії закордонного плавання, кваліфіковані зазначення проходження товару)¹⁶⁰.

Таким чином, під реєстрацією розуміють велику кількість проваджень, які мають місце у найрізноманітніших сферах суспільного життя і встановлені у законодавчому порядку офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів.

¹⁶⁰ Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посібник. Суми : Мрія, 2015. 358 с. URL: https://pidruchniki.com/79678/pravo/elementi_dozvilnih_provadzhen

Суб'єктів реєстраційних правовідносин можна розділити на дві групи:

1) суб'єкти, які виконують функції щодо ведення провадження, – це наділені владними повноваженнями посадові особи реєстраційного органу, участь яких у провадженні є обов'язковою, оскільки без них проведення державної реєстрації неможливе. Це пов'язано насамперед з тим, що остаточне рішення у будь-якій реєстраційній справі, яка розглядається та вирішується у межах провадження, приймається в односторонньому порядку саме цими суб'єктами;

2) суб'єкти, що беруть участь у провадженні з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, – це юридичні і фізичні особи, які виступають ініціаторами реєстраційного провадження.

Основними рисами реєстраційного органу як суб'єкта реєстраційних правовідносин є такі:

– це орган, який виступає обов'язковим суб'єктом реєстраційних правовідносин. Ніякий інший учасник цих відносин не може його замінити чи виступити від його імені та прийняти рішення по реєстраційній справі;

– це провідний суб'єкт реєстраційних правовідносин, повноваження якого прописані правовими нормами, що регулюють реєстраційне провадження¹⁶¹.

Основним завданням реєстраційного органу є юридичне підтвердження факту виникнення, обмеження, припинення чи переходу певного права. Реєстраційні органи приймають від заявника правостановлюючі документи, розглядають їх та виносять у реєстраційній справі відповідне рішення.

Іншим обов'язковим учасником реєстраційного провадження є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа». Тимчасом особа публічного права також може бути учасником реєстраційного провадження, наприклад, територіальна громада.

¹⁶¹ Пономарьова Я. О. Суб'єкти провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php?controller=service&action=download&download=24850>

Наступним суб'єктом публічного права, який може звертатися зі заявою в реєстраційному провадженні, – це об'єднання громадян, що має статус юридичної особи (або її відокремлений підрозділ, наділений таким статусом).

Заявник займає особливе місце в колі суб'єктів реєстраційного провадження. Він ініціює реєстраційний процес, а в окремих випадках бере участь в інших стадіях реєстраційного провадження. Фактично статус «заявника» прямо пов'язаний з видом реєстраційного провадження.

Особливу увагу варто звернути на розуміння особливостей статусу таких категорій учасників реєстраційного провадження, як адресат адміністративного акта і заінтересована особа (цю другу категорію осіб у зарубіжному законодавстві ще називають «причетні особи», «пов'язані особи», «треті особи» тощо). І такий підхід видається цілком практичним, адже для них наслідки вирішення справи мають неоднакове значення, а тому вони мусять мати і різний статус у рамках реєстраційного провадження. Зокрема, адресат реєстраційного акта автоматично стає учасником провадження, натомість заінтересована особа може стати учасником лише у разі, якщо виявить таке бажання.

Щоби брати участь у реєстраційному провадженні, особа має бути дієдатною. Зазвичай дієдатними в адміністративних відносинах є фізичні особи, які є дієдатними згідно з цивільним правом, тобто з вісімнадцяти років. Але не повинно існувати жодних перешкод для участі в реєстраційних провадженнях неповнолітніх осіб, які мають суб'єктивні права або обов'язки відповідно до норм матеріального адміністративного права¹⁶².

Таким чином, завдяки розгляду суб'єктів реєстраційних правовідносин доходимо до висновку, що головна ознака учасника реєстраційного провадження полягає в його правосуб'єктності. Виходячи з цього, кожна особа, нормативно наділена реєстраційними правами і обов'язками, може і повинна розглядатися як суб'єкт реєстраційного провадження.

¹⁶² Пономарьова Я. О. Суб'єкти провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php?controller=service&action=download&download=24850>

Підсумовуючи наведене, можна стверджувати, що реєстраційне провадження – це передбачена нормами адміністративного процесуального права діяльність спеціально уповноважених органів публічної адміністрації, у процесі якої визначаються питання про: 1) офіційне визнання законності правових актів; 2) офіційне визнання законності дій юридичних і фізичних осіб; 3) надання суб'єктам права певних прав та обов'язків; 4) закріплення юридичних фактів у реєстраційних документах для їх обліку та фіксації.

2. СТАДІЇ РЕЄСТРАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Будь-яке провадження, зокрема реєстраційне, складається з дій (процедур), які логічно та послідовно змінюють одна одну. Їх називають стадіями адміністративного провадження.

Процесуальна стадія є самостійною, тривалою й логічно пов'язаною сукупністю процесуальних дій, спрямованих на досягнення визначених цілей і виконання відповідних завдань, функціонально узгоджених з ними, з визначеним колом суб'єктів і закріпленням у відповідних процесуальних актах.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії. Саме тому стадії та їх аналіз є основою характеристики адміністративних проваджень.

Найпростішою складовою провадження є етап процесуальної діяльності. Це фрагмент процесуальної стадії, який складається з низки самостійних процесуальних дій, а іноді збігається з окремою процесуальною дією. Основні ознаки, за якими можна відрізнити стадію від етапу, – це мета й особливості зв'язку між ними. Досягнення мети однієї стадії дає достатні підстави для переходу до наступної, однак між етапами в рамках стадії такого тісного зв'язку немає. Реалізація будь-якого з етапів має слугувати досягненню мети стадії. Інакше кажучи, стадії в рамках провадження поєднані послідовно, етапи ж у рамках стадії можуть бути поєднані і послідовно, і паралельно, одні з них необхідні, а інші ні.

Варто також зазначити, що органам публічної адміністрації, які здійснюють реєстраційне провадження, надаються певні повноваження щодо вибору окремих етапів і визначення їх послідовності, а щодо стадій це недопустимо.

Також слід враховувати, що кожна стадія реєстраційного провадження мусить мати свій результат, без якого не можна переходити до іншої стадії. Так, Д. В. Мовчан під цим пропонує розуміти правовий результат, якому властиві певні суттєві ознаки: а) настання такого результату передбачено відповідною нормою закону; б) вчинення дій, що спрямовані на настання кінцевого результату, належить в обов'язковому порядку до компетенції відповідного державного органу, уповноваженого на вчинення тих чи інших реєстраційних дій; в) настання такого результату в обов'язковому порядку створює певні суб'єктивно-правові наслідки для особи, яка звернулася до державного органу, уповноваженого на вчинення реєстраційних дій; г) без наявності такого результату неможливе настання наступної правової стадії реєстраційного провадження¹⁶³.

Отже, розглянути або розкрити зміст того чи іншого адміністративного провадження чимало здебільшого означає проаналізувати кожну з його стадій.

Існує багато точок зору щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового значення. Стадії можна продовжувати, можна виділяти певні етапи, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим є те, що у підсумку стадії повинні повно і щонайточніше відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або процедур, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.

Таким чином, стадії реєстраційного провадження можна визначити як строкові, логічні та послідовні операції, кожна з яких має свої якісні особливості (доцільність, ефективність), а в сукупності всі вони створюють зв'язну структуру вказаного провадження, яке приносить юридичний фіксований результат.

Кількість і порядок стадій реєстраційного провадження дослідники адміністративного процесу визначають по-різному.

¹⁶³ Мовчан Д. В. Стадії реєстраційного провадження органів державної виконавчої влади. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (51). Ч. 2. URL: http://visnyk.univd.edu.ua/index.php?action=publications&pub_name=visnik&pub_id=270792&mid=8&year=2010&pub_article=274993

Приміром, Л. П. Котяш, досліджуючи адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні, виділяє такі стадії: 1) подання документів заявником для державної реєстрації; 2) заповнення форми заяви про державну реєстрацію; 3) здійснення прийому та опису поданих документів уповноваженим суб'єктом у разі подання документів у паперовій формі та виготовлення копій документів в електронній формі; 4) внесення копій документів в електронній формі до Єдиного державного реєстру; 5) перевірка документів на наявність підстав для зупинення розгляду документів або для відмови в державній реєстрації; 6) прийняття рішення про проведення реєстраційної дії та її проведення (зокрема з урахуванням принципу мовчазної згоди) за відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру; 7) формування та оприлюднення на порталі електронних сервісів виписки, результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації та установчих документів; 8) видання за бажанням заявника виписки з Єдиного державного реєстру в паперовій формі з результатами проведеної реєстраційної дії (у разі подання заяви про державну реєстрацію у паперовій формі) з проставленням підпису та печатки державного реєстратора¹⁶⁴.

Я. О. Пономарьова вважає, що реєстрація прав проводиться в такому порядку: приймання й перевірка документів, поданих для реєстрації прав; установлення відсутності підстав для відмови в реєстрації прав; прийняття рішення про реєстрацію прав або про відмову в реєстрації прав; унесення записів до Реєстру прав; учинення написів на правовстановлювальних документах; видача витягів із Реєстру прав про реєстрацію прав¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Котяш Л. П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. С. 88–89.

¹⁶⁵ Пономарьова Я. О. Загальнотеоретичні проблеми стадійності адміністративних проваджень у справах реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2 (45). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=VKhnuvs_2009_45_18

Назагал реєстраційне провадження має таку структуру:

1) стадія порушення справи та аналізу наданих документів:

– подання відповідних документів, які необхідні для реєстрації об'єкта;

– розгляд та перевірка поданих документів;

– проведення додаткових спеціалізованих перевірок (експертиза, випробування) – факультативний етап;

2) стадія прийняття рішення щодо реєстрації або відмова у реєстрації об'єкта державної реєстрації:

– підготовка висновку щодо задоволення звернення про реєстрацію або вмотивована відмова щодо реєстрації;

– надсилання копій щодо методів контролю за зареєстрованим об'єктом відповідному органу публічної адміністрації (якщо таке встановлено законодавцем);

3) стадія оскарження рішення у справі (факультативна стадія):

– оскарження рішення;

– перевірка законності рішення;

– проведення незалежної експертизи;

– винесення рішення щодо оскарження;

4) стадія виконання винесеного рішення:

– видача свідоцтва (посвідчення) про державну реєстрацію;

– внесення даних до реєстру;

– надання даних про реєстрацію в органи публічної адміністрації, якщо таке передбачено законодавцем (факультативний етап)¹⁶⁶.

Охарактеризуємо кожну стадію реєстраційних проваджень окремо.

Стадія порушення справи та аналізу наданих документів починається з подання заяви і документів (перелік яких затверджений чинними нормативно-правовими актами) зацікавленою фізичною або юридичною особою до компетентного органу публічної адміністрації.

¹⁶⁶Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. С. 162.

Так, державна реєстрація транспортних засобів здійснюється територіальними органами з надання сервісних послуг МВС України¹⁶⁷.

Наприклад, документи для державної реєстрації фізичної особи підприємцем можуть подаватися як безпосередньо державному реєстратору (чи уповноваженій особі фронт-офісу), так і в електронній формі.

В першому випадку безпосередньо особа, яка має намір стати підприємцем, чи її представник, який діє на підставі дозвільного чи іншого документа, що підтверджує його повноваження, пред'являє державному реєстратору документ, що посвідчує особу, та подає у паперовій формі такі документи: 1) заяву про державну реєстрацію фізичної особи підприємцем, у якій може зазначатися прохання про реєстрацію такої особи платником податку на додану вартість та/або обрання спрощеної системи оподаткування та яка повинна бути підписана заявником особисто; 2) нотаріально засвідчену письмову згоду батьків (усиновлювачів) або піклувальника чи органу опіки та піклування – для фізичної особи, яка досягла шістнадцяти років і має бажання займатися підприємницькою діяльністю, але не має повної цивільної дієздатності, про що складається відповідний опис¹⁶⁸. При цьому документи повинні відповідати таким вимогам: 1) мають бути викладені державною мовою та додатково, за бажанням заявника, – іншою мовою (крім заяви про державну реєстрацію); 2) текст документів має бути написаний розбірливо (машинодруком або від руки друкованими літерами); 3) не повинні містити підчищення або дописки, закреслені слова та інші виправлення, не обумовлені в них, орфографічні та арифметичні помилки, заповнюватися олівцем, а також містити пошкодження, які не дають змоги

¹⁶⁷ Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF>

¹⁶⁸ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

однозначно тлумачити їхній зміст; 4) документи, видані відповідно до законодавства іноземної держави, повинні бути легалізовані (консульська легалізація чи проставлення апостиля) в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами.

Електронна реєстрація фізичної особи-підприємця здійснюється за допомогою кваліфікованого цифрового підпису¹⁶⁹. За умови наявності діючого кваліфікованого електронного підпису фізичній особі, яка бажає зареєструватися як підприємець, необхідно подати заяву про державну реєстрацію в електронній формі через кабінет громадянина на порталі Дія (diia.gov.ua). Для цього потрібно зареєструватися чи авторизуватися у кабінеті громадянина на diia.gov.ua за допомогою електронного підпису; заповнити онлайн-форму¹⁷⁰ на отримання послуги, вказавши свої контактні дані (телефон, адресу, email), обравши систему оподаткування (повну чи спрощену); завантажити сканкопії необхідних документів; обрати види діяльності підприємця згідно з КВЕД; натиснути кнопку «Замовити послугу», після чого особу буде перенаправлено на сторінку підписання електронної заяви кваліфікованим електронним підписом.

Деякі об'єкти вимагають обов'язкової реєстрації в межах певних термінів. Наприклад, власники транспортних засобів – юридичні та фізичні особи або їхні представники – зобов'язані зареєструвати їх протягом 10 діб після придбання або митного оформлення чи тимчасового ввезення на територію України, або після виникнення обставин, що є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Термін реєстрації може бути продовжено у разі неможливості власника транспортного засобу (внаслідок хвороби, відраджень, з інших поважних причин) вчасно її здійснити.

¹⁶⁹ Порядок ведення реєстру чинних, блокованих та скасованих сертифікатів відкритих ключів : Наказ Міністерства цифрової трансформації України від 29 липня 2020 р. № 112. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0798-20#Text>.

¹⁷⁰ Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Наказ Міністерства юстиції України від 18 листопада 2016 р. № 3268/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1500-16#n51>

Після отримання відповідних документів компетентний орган державної реєстрації здійснює:

- перевірку комплектності документів та повноти відомостей, що вказані в реєстраційній картці або представлених документах;

- перевірку документів, які подаються до компетентного органу публічної адміністрації, щодо відсутності підстав для відмови у внесенні до державного реєстру.

Наступною є стадія прийняття рішення щодо реєстрації або відмови у реєстрації об'єкта державної реєстрації.

В ході реалізації цієї стадії компетентна посадова особа заносить відомості про реєстрацію до Державного реєстру, а також формує реєстраційну справу. Реєстраційна справа має реєстраційний номер, який присвоюється під час внесення запису про проведення державної реєстрації до Державного реєстру.

Державний реєстр будь-яких об'єктів державної реєстрації здійснюється з метою забезпечення органів державної влади достовірною інформацією про стан існування об'єктів у системі публічного управління.

Державний реєстр ведеться на електронних носіях відповідно до державних стандартів, які забезпечують його сумісність і взаємодію з іншими інформаційними системами та мережами, що становлять інформаційний ресурс держави. До державного реєстру не вносяться відомості, що становлять державну таємницю.

Державний реєстр створюється і ведеться спеціально уповноваженим органом з питань державної реєстрації, який є його розпорядником та адміністратором. Державний реєстр має чітко визначені нормативно-правовими актами відомості про об'єкт реєстрації, однак для кожного об'єкта є їх відповідний перелік.

Підстави для відмови у державній реєстрації можуть бути різними.

Наприклад, для відмови у державній реєстрації фізичної особи-підприємця законодавець визначив таке:

- 1) документи подано особою, яка не має на це повноважень;

- 2) у Єдиному державному реєстрі містяться відомості про судові рішення щодо заборони у проведенні реєстраційної дії;

3) не усунуто підстави для зупинення розгляду документів протягом встановленого строку;

4) наявні обмеження на зайняття підприємницькою діяльністю, встановлені законом;

5) наявність в Єдиному державному реєстрі запису, що фізична особа вже зареєстрована як фізична особа-підприємець¹⁷¹.

Повідомлення про відмову у проведенні державної реєстрації повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також мусить бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства.

Відмова у державній реєстрації здійснюється протягом 24 годин після надходження документів, поданих для державної реєстрації, крім вихідних та святкових днів. Повідомлення про відмову у державній реєстрації із зазначенням виключного переліку підстав для відмови та рішення суб'єкта державної реєстрації про відмову у державній реєстрації розміщуються на порталі електронних сервісів у день відмови у державній реєстрації.

Після усунення причин, які були підставою для відмови у проведенні державної реєстрації відповідного об'єкта, зацікавлені особи або уповноважена ними особа можуть повторно подати документи для проведення державної реєстрації.

Наступна стадія – оскарження рішення у справі.

На підставі норм ст. 55 Конституції України¹⁷² кожна особа має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тобто кожен має право звертатися до судових органів з метою захисту прав, свобод, власних інтересів (це також стосується висновків чи процедури проведення реєстрації). Запровадження в системі публічного управління європейських стандартів в умовах реалізації адміністративної

¹⁷¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-15.
URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

¹⁷² Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

та судової реформ зумовило створення в системі судочинства спеціальних адміністративних судів.

Адміністративні суди, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, захищають права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень¹⁷³.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, якщо для таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Отже, відмову в проведенні державної реєстрації може бути оскаржено в суді.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації або територіального органу Міністерства юстиції України подається особою, яка вважає, що її права порушено, у письмовій формі та має містити: 1) найменування (ім'я) скаржника, його місце проживання чи перебування (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб), а також найменування (ім'я) представника скаржника, якщо скарга подається представником; 2) зміст оскаржуваного рішення, дій чи бездіяльності та норми законодавства, порушені на думку скаржника; 3) викладення обставин, якими скаржник обґрунтовує свої вимоги; 4) відомості про наявність чи відсутність судового спору з порушеного у скарзі питання, що може мати наслідком скасування оскаржуваного рішення, повідомлення або реєстраційної дії державного реєстратора та/або внесення відомостей до Єдиного державного реєстру; 5) підпис скаржника або його представника із зазначенням дати складення скарги¹⁷⁴.

¹⁷³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

¹⁷⁴ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

Порушення строків видачі зацікавленій особі свідоцтва про державну реєстрацію, повідомлення про відмову у проведенні державної реєстрації або повідомлення про залишення документів без розгляду вважається відмовою у проведенні державної реєстрації і також може бути оскаржено в суді.

Спори щодо рішення реєстраційних органів та процедур, відповідно до ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України, розглядаються місцевими або окружними адміністративними судами¹⁷⁵.

На стадії виконання винесеного рішення у разі прийняття компетентним органом зі здійснення державної реєстрації позитивного рішення щодо внесення до Державного реєстру компетентний орган видає свідоцтво або посвідчення встановленого зразка і вносить інформацію до Державного реєстру.

Залежно від видів об'єктів державної реєстрації нормативно-правовими актами України передбачено виконання певних умов, які є обов'язковими у випадках здійснення державної реєстрації. Наприклад, одержуючи реєстраційне посвідчення, особа, якій уперше надається право займатися нотаріальною діяльністю, в органі юстиції в урочистій обстановці складає присягу¹⁷⁶.

Визначаючи стадії реєстраційного провадження, потрібно звернути увагу на строк (термін, період) стадії. Єдині строки для повного циклу реєстраційних проваджень у законодавстві не визначені. Також не встановлено єдині строки для кожної зі стадій цих проваджень. Мабуть, цього і не варто робити, оскільки, зважаючи на різну складність окремих реєстраційних процедур, для них повинні бути встановлені різні строки і їх не слід уніфікувати.

Проте у всіх і у кожному з реєстраційних проваджень задля уникнення затягування вирішення реєстраційної справи необхідно встановлювати граничний строк. Наприклад,

¹⁷⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

¹⁷⁶ Про затвердження Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності та заміщення приватного нотаріуса : Наказ Міністерства юстиції України від 22 березня 2011 р. № 871/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0388-11>

заява про зміну імені, подана у встановленому порядку до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, розглядається у тримісячний строк з дня її подання. За наявності поважної причини цей строк може бути продовжено, але не більш як на три місяці¹⁷⁷.

Причому граничний строк може конкретизуватися підзаконними актами. Так, згідно з Порядком розгляду заяв про зміну імені (прізвища, власного імені, по батькові) фізичної особи, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 року № 915¹⁷⁸, за наявності поважних причин строк розгляду заяв про зміну імені може бути продовжений не більш як на три місяці з письмового дозволу керівника відділу державної реєстрації актів цивільного стану управління державної реєстрації міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України.

О. О. Колотілов, досліджуючи напрями вдосконалення адміністративних процедур державної реєстрації в Україні, слушно зазначає, що підґрунтям для подальшого розроблення належної наукової та нормативної бази процедур державної реєстрації є: 1) розвиток адміністративно-процедурних засад діяльності суб'єктів державної реєстрації, зокрема в частині подальшої гармонізації законодавства України зі законодавством Європейського Союзу; 2) урегулювання адміністративно-правового статусу всіх суб'єктів державної реєстрації в Україні з акцентом на їхній відповідальності; 3) розвиток системи електронної реєстрації; 4) забезпечення відкритості державних реєстрів за умови належного захисту персональних даних; 5) залучення громадськості та професійних самоврядних організацій до розроблення проектів нормативно-правових актів із питань легітиматії суб'єктів господарювання; розроблення та прийняття відповідної законодавчої бази; 6) професійне навчання, підвищення кваліфікації державних

¹⁷⁷ Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2398-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>

¹⁷⁸ Про затвердження Порядку розгляду заяв про зміну імені (прізвища, власного імені, по батькові) фізичної особи : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 915. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/915-2007-%D0%BF>

реєстраторів; 7) оптимізація організаційно-штатної структури органів державної реєстрації тощо¹⁷⁹.

З огляду на викладене можна констатувати, що реєстраційне провадження має визначене коло суб'єктів та свою структуру, що утворена сукупністю стадій, які характеризуються специфічною функціональною спрямованістю, відносною самостійністю й логічною завершеністю, при цьому таке провадження завершується прийняттям певного рішення, не властивого іншим видам адміністративних проваджень. Усі прийняті рішення на будь-якій стадії реєстраційного провадження повинні відповідати вимогам законності, що забезпечується системою юридичних гарантій.

3. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Розгляд питання дозвільних проваджень передбачає звернення до теорії права та науки адміністративного права. Для цього доречно вдатись до напрацювань із цієї тематики. Щонайперше потрібно з'ясувати поняття «дозвільна система» та «дозвільні відносини», їх співвідношення з поняттям «дозвільне провадження», сформулювати визначення та особливості останнього.

Формування напряму дозвільного провадження в адміністративному процесі залежить від панівного в правовій теорії та практиці підходу до детермінації явища дозвільної системи. Лише за умови встановлення меж цієї системи з'являється можливість чітко окреслити коло правовідносин, які становлять предмет регуляторного впливу відповідного інституту адміністративного процесуального права. З цього приводу слід відзначити суттєву розбіжність між нормативним та загальноприйнятим визначенням поняття «дозвільна система», що спостерігається на теренах вітчизняної юриспруденції.

Відповідно до п. 1 Положення «Про дозвільну систему», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від

¹⁷⁹ Колотілов О. О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів державної реєстрації за законодавством України. *Юридична наука*. 2020. № 12. С. 105.

12 жовтня 1992 р. № 576¹⁸⁰, дозвільна система являє собою особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Детальний перелік об'єктів, порядок надання дозволу на різноманітні операції, що потребує обов'язкової адміністративно-процесуальної регламентації, наведено законодавцем у п. 2 зазначеного Положення.

Постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. та від 14 січня 2004 р. затверджено відповідно Порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами¹⁸¹, а також Порядок надання Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми¹⁸². Ціла низка розпоряджень Кабінету Міністрів України містить дозволи на проведення фінансових операцій, знесення, перенесення та використання пам'яток історії та архітектури тощо.

Новим поворотом в сучасному підході до розуміння дозвільної системи став Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р.¹⁸³, він розкриває дефініцію «дозвільна система у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку

¹⁸⁰ Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>

¹⁸¹ Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>

¹⁸² Про затвердження Порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/8-2004-%D0%BF>

¹⁸³ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру.

Очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, і наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення, з іншого, – усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – широкому та вузькому.

Згідно з першим підходом, дозвільна система – це сукупність правил, які передбачають отримання дозволу на здійснення певної діяльності та регламентують контроль за нею. Що ж до вузького розуміння сутності явища дозвільної системи, то воно базується на його законодавчій інтерпретації і в узагальненому вигляді може бути сформульоване, як особливий порядок здійснення визначених дій над закріпленим у Положенні про дозвільну систему переліком об'єктів, проведення операцій, які вимагають спеціального дозволу компетентних органів.

Так, О. В. Харитонов наводить визначення дозвільної системи як сукупності правовідносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи, з однієї сторони (дозволитель), а також фізичними або юридичними особами – з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягнення винних (за наявності підстав) до встановленої законом відповідальності¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. С. 7–8.

На думку Т. П. Мінки, дозвільна система – це об’єктивно існуюча і наділена певними якісними характеристиками сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб’єктами державного управління та іншими контрагентами – з іншого, спрямована на реалізацію суб’єктивних прав з приводу здійснення дозволених законом дій щодо таких предметів, створіння, процесів у природі чи суспільстві, нерегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди інтересам людини, суспільства і держави¹⁸⁵.

Пропоновані дефініції вбачаються дещо незрозумілими, оскільки не відомо, які якісні характеристики мають на увазі; по-друге, не зрозуміло, про яку сукупність правовідносин йдеться (кримінальні, цивільні, адміністративні), адже відносини з приводу реалізації суб’єктивних прав та виконання обов’язків є адміністративно-правовими тощо.

М. М. Романяк надає визначення дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки як організаційно-розпорядчої, підзаконної, владної державно-управлінської діяльності, що здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію державної політики щодо забезпечення екологічної безпеки¹⁸⁶. Наведене визначення теж убачається дещо незрозумілим, оскільки діяльність визначається через діяльність.

Заслугує на увагу положення чинного законодавства, яке трактує «дозвільну систему у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб’єктами господарювання у зв’язку з видачею документів дозвільного характеру¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 321.

¹⁸⁶ Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. С. 7.

¹⁸⁷ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

Найоптимальнішим із визначень, які існують на сьогодні, можна навести поняття дозвільної системи, яке було запропоновано В. І. Сіверіним. Так, під дозвільною системою вчений розуміє засновану на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності. Тобто дозвільна система і дозвільна діяльність співвідносяться як частка цілого. Автор зазначає, що дозвільними відносинами названі суспільні відносини у сфері організації дозвільної діяльності та надання дозвільних послуг, а також контролю такої діяльності та законності надання дозвільних послуг, урегульовані нормами різних галузей права, забезпечувані державним примусом вольові відносини, які виражаються у конкретному зв'язку між суб'єктом надання дозвільних послуг з приводу організації та контролю такої діяльності, а також між суб'єктами публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги, та відповідними суб'єктами, які мають бажання отримати останні¹⁸⁸.

Виходячи з тих рамок дозвільної діяльності, які об'єктивно сформувались у сфері функціонування публічної адміністрації, можна визначити дозвільну систему у найбільш загальному сенсі – як процедуру здійснення будь-яких дій чи операцій, які вимагають спеціального дозволу.

Отже, дозвільну систему слід розуміти як особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в'їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації і функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності, що передбачає обов'язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів.

До особливостей дозвільної системи відносять таке:

1) її загальнодержавний характер, оскільки вона здійснюється державою з метою забезпечення економічних та соціально-політичних інтересів, для створення належних

¹⁸⁸ Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. С. 41.

умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, додержання законності, охорони власності та забезпечення публічної безпеки;

2) виконавчо-розпорядчий характер, тому що вона: а) є однією з форм публічного управління; б) її правила обов'язкові для виконання; в) за невиконання встановлених правил до винної особи застосовуються заходи примусу;

3) їй властивий організуючий та підзаконний характер;

4) вона здійснюється особливою групою державних органів, на які покладено обов'язки з практичної реалізації функцій держави, пов'язаних із охороною та захистом публічної безпеки;

5) здебільшого вона має попереджувальний (профілактичний) характер, інакше кажучи, основною метою її встановлення у державі є запобігання вчиненню правопорушень;

6) її сутність складають встановлені нормативно-правовими актами правила діяльності, дії або поведінка громадян, юридичних осіб, державних органів і їхніх посадових осіб та контроль і нагляд за їх виконанням;

7) елементами правовідносин, що складаються в сфері дозвільної системи, є: а) її суб'єкти; б) об'єкти; в) видача дозволів; г) здійснення контрольно-наглядової діяльності уповноваженими суб'єктами за дотриманням загальнообов'язкових правил дозвільної системи; г) попередження та припинення правопорушень, притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, які порушують правила дозвільної системи.

Таким чином, не вдаючись у глибоке дослідження сутності теорії поділу права, можна констатувати, що дозвільні відносини є публічно-правовими, тобто в основі реалізації яких є публічний інтерес, і вони регламентуються нормами публічного права, в нашому випадку – адміністративно-правовими. Нормами приватного права будуть регулюватися відносини, в основі яких лежить приватний інтерес.

Повертаючись до визначення дозвільних відносин, слід додати, що під останніми доцільно розуміти суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права управлінського або публічно-сервісного характеру, з приводу реалізації та захисту суб'єктивних прав і виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я

та майна громадян, навколишнього природного середовища, суспільства та держави загалом.

Цілком слушним вважаємо поділ дозвільних правовідносин, запропонований В. І. Сіверіним, а саме: відносини між державою і суб'єктом надання дозвільних послуг з приводу організації та контролю за такою діяльністю і відносини між суб'єктами публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги, та відповідними суб'єктами, які мають бажання отримати останні¹⁸⁹. Саме такий поділ названих правовідносин розкриває нове призначення адміністративного права, яке полягає не тільки в управлінській діяльності, але і в обслуговуючій.

Внутрішня структура різновидів дозвільних правовідносин може відрізнитися. Деякі з них не мають у своєму складі простих правовідносин з анулювання (скасування) дозвільних документів (наприклад, дозвільні правовідносини у сфері зовнішньоекономічної діяльності) багато різновидів – правовідносин з переоформлення дозвільних документів (у зв'язку з прогалинами правового регулювання) і зупинення їхньої дії. Дозвільні правовідносини, які складаються щодо разових або безстрокових дозвільних документів, не мають у своєму складі простих відносин із продовження дії дозвільних документів. Свою специфіку можуть мати правовідносини з видачі дозвільних документів – деякі з них можуть формуватися з приводу проведення конкурсу на право набуття дозвільного документа (наприклад, у сфері надкористування). Як бачимо, складні дозвільні правовідносини можуть відрізнитися залежно від складу простих правовідносин, які їх формують, однак ці прості правовідносини не є самостійними різновидами дозвільних правовідносин¹⁹⁰.

Саме дозвільні відносини з приводу отримання дозвільних послуг і є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг (органом публічної

¹⁸⁹ Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. С. 41–42.

¹⁹⁰ Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. Київ : ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України», 2020. С. 97.

адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими тощо.

З урахуванням специфіки побудови вертикалі адміністративно-правових відносин на принципах взаємного служіння суспільства та держави, поняття дозвільного провадження можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних і юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.

На думку С. В. Лихачова, звернення громадян до органів, які здійснюють дозвільне провадження, уособлюють різновид соціального контракту, що передбачає взаємну відповідальність і взаємну довіру. З одного боку, громадянин усвідомлює необхідність опосередкування своєї діяльності втручанням адміністративних органів держави (якій він довіряє), з іншого, – він так само вірить і виходить з того, що держава виходитиме із взаємно прийнятних і вигідних обом сторонам умов «дозвільного контракту»¹⁹¹.

Характерними ознаками дозвільного провадження є:

1) сукупність дій, що здійснюються адміністративним органом;

2) обов'язкова послідовність вчинення таких дій;

3) усі вчинені дії стосуються вирішення питання про забезпечення реалізації права осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності;

4) результатом такого провадження є отримання особою-заявником документа дозвільного характеру або відмови у видачі такого документа у випадках, передбачених законодавством¹⁹².

Функції дозвільних органів виконує достатньо велика кількість центральних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб.

¹⁹¹ Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : монографія. Донецьк : ДонДУУ, 2009. С. 46.

¹⁹² Лиско Г. О. До питання природи дозвільного провадження та його місця в адміністративній процедурі. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2013. Вип. 58. С. 154.

Розуміння об'єкта дозвільних правовідносин відповідає тлумаченню поняття об'єкта правовідносин у теорії права як того, заради чого суб'єкти вступають у правовідносини. Дозвільні правовідносини з видачі дозвільного документа виникають заради кінцевої дії дозвільного органу, яка реалізується в рамках його компетенції, – прийняття рішення про видачу дозвільного документа, на підставі якого суб'єкт набуває право на провадження окремих дій. Правовідносини з анулювання дозвільного документа мають на меті насамперед захист суспільних інтересів, які пов'язані з належною реалізацією права на провадження певних дій. Тому вказаний законний інтерес можна визнавати об'єктом дозвільних правовідносин, як і дії дозвільного органу.

В навчальній правовій літературі серед дозвільних проваджень виділяють:

– провадження щодо видачі дозволів (у тому числі узгодження) на зайняття певним видом діяльності. До цієї групи належить видача свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю, дозволу на діяльність з випуску й обігу цінних паперів, дозволу на право керування транспортними засобами і видача свідоцтв про право керування цими засобами, дозволу на виконання міжнародних польотів цивільних повітряних суден, узгодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог забезпечення безпеки дорожнього руху тощо;

– провадження, пов'язані з видачею ліцензій (спеціальний вид дозволу) на певний вид господарської діяльності, перелік яких передбачений у ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р.¹⁹³;

– провадження, пов'язані з видачею дозволів на операції з певними об'єктами (на придбання, збереження, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин, інших предметів і речовин, щодо збереження і використання яких встановлено спеціальні правила; на рух транспортних засобів із великогабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами; на придбання вибухових матеріалів підприємствами та організаціями тощо);

¹⁹³ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

– провадження, пов'язані з отриманням дозволу на проведення окремих заходів (наприклад, дозволу на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, проведення різних спортивних, видовищних та інших масових заходів) та дозволів і узгоджень на розміщення певних об'єктів (дозвіл на спорудження об'єктів міськбуду, узгодження проектів землепорядкування, проектів будівництва тощо).

Цікавою є класифікація дозвільних проваджень, яку пропонує С. В. Лихачов, а саме:

1) у випадку здійснення дозвільного провадження з метою набуття легітимності певних видів господарської діяльності, суб'єктів господарювання учений виділяє такі підвиди дозвільного провадження, як реєстрація, ліцензування, сертифікація, видача торгового патента. Такий вид провадження можна назвати реєстраційно-ліцензійним;

2) якщо кінцевою метою є забезпечення публічного порядку та публічної безпеки, автор виділяє установчо-дозвільне провадження, яке здійснюється органами Національної поліції, іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відповідно до суб'єктно-об'єктного складу дозвільних відносин у цьому виді провадження можна виділити кілька його підвидів (залежно від виду суб'єкта – орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування; виду об'єкта – підприємство, громадська організація, окремий громадянин тощо)¹⁹⁴.

Отже, під дозвільним провадженням слід розуміти врегульовану правом сукупність суспільних відносин суб'єктів адміністративної влади з фізичними та юридичними особами, що виникають у зв'язку з видачею дозволів на зайняття певними видами діяльності і подальшим наглядом за дотриманням правил і умов здійснення дозволеної діяльності.

4. СТАДІЇ ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Загальноправове значення стадій адміністративного провадження полягає у тому, що вони відображають логічну

¹⁹⁴ Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : монографія. Донецьк : ДонДУУ, 2009. С. 77–78.

послідовність розвитку адміністративного процесу. Допоки справу не ініційовано, не порушено, неможливою є й подальша процесуальна діяльність.

Беручи до уваги чималу кількість окремих видів адміністративних проваджень, неважко зробити висновок, що кожному окремому виду провадження поряд зі загальними притаманні свої особливі стадії, зміст яких не повторюється в інших видах адміністративних проваджень. Водночас розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню переважно означає проаналізувати кожен з його стадій.

При цьому можна стверджувати, що всім видам адміністративного провадження притаманні й загальні риси, що поєднують їх саме як дії адміністративного характеру – такі дії здійснюються в певній послідовності, при якій одна операція змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій. Розташування вказаних дій, операцій у певному ланцюгу має визначатися відповідними нормативно-правовими актами, які містять відповідні норми адміністративного права.

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень органів, які здійснюють дозвільну систему, дає змогу виділити основні стадії дозвільного провадження:

1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);

2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи;

3) прийняття рішення;

4) оскарження прийнятих рішень;

5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу).

Розглянемо їх детальніше.

Стадія порушення дозвільного провадження починається з подання до відповідного органу публічної адміністрації заяви зацікавлених в одержанні відповідного дозволу особи чи органу.

До заяви додаються копії засвідчених у встановленому порядку документів, а також документи, що засвідчують

спроможність займатися відповідною діяльністю (документи, що засвідчують наявність працівників з відповідною освітою, наявність технічних засобів тощо).

Наприклад, для отримання ліцензії на провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії суб'єкт діяльності (заявник) подає заяву до органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. До заяви додаються копії засвідчених в установленому законодавством порядку установчих документів, документи, що засвідчують рівень безпеки ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання та уранових об'єктів, а також документи, що підтверджують спроможність заявника дотримуватися умов провадження заявленого виду діяльності, встановлених нормами і правилами з ядерної та радіаційної безпеки¹⁹⁵.

Заява про видачу дозвільного документа і документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявнику з відміткою про дату прийняття документів компетентним органом дозвільної системи та підписом відповідальної особи.

Порядок та розмір справляння плати за здійснення дозвільних процедур встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства.

Заява про видачу дозвільного документа залишається без розгляду, якщо:

- заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень;
- документи оформлені з порушенням вимог, передбачених нормативно-правовими актами України.

Про залишення заяви про видачу дозвільного документа без розгляду заявник повідомляється в письмовій формі із зазначенням підстав залишення заяви про видачу такого документа без розгляду у строки, передбачені для цієї видачі.

Після усунення причин, що були підставою для винесення рішення про залишення заяви про видачу дозвільного

¹⁹⁵ Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11 січня 2000 р. № 1370-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1370-14#Text>

документа без розгляду, заявник може повторно подати заяву про видачу дозвільного документа.

Заява про видачу документа дозвільного характеру, а також документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявникові з відміткою про дату прийняття документів компетентним дозвільним органом і підписом відповідальної особи. Перелік необхідних до подання документів, підстави залишення документів без розгляду визначаються винятково законами України, що регулюють порядок видачі кожного конкретного документа дозвільного характеру. Вимоги щодо форми та змісту поданих документів встановлюються відповідним компетентним органом публічної адміністрації переважно у підзаконних нормативно-правових актах.

Наступна стадія дозвільного провадження – це безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи.

Відповідним компетентним органом державного регулювання проводиться попередній розгляд заяви з метою оцінки виконання заявником вимог щодо номенклатури та складу поданих документів.

Перевірка повноти і вірогідності поданих документів та оцінювання їх здійснюються органом проведенням державних експертиз таких документів та інспекційного обстеження, якщо це передбачено нормативно-правовими актами.

У разі відповідності всіх поданих документів встановленим законодавством вимогам дозвільний орган зобов'язаний прийняти рішення про видачу дозволу. Зазвичай встановлюється місячний строк, протягом якого дозвільний орган мусить повідомити заявника про результати розгляду документів. Проте щодо окремих дозволів у деяких законах може встановлюватись інший строк.

У разі прийняття рішення про відмову у видачі дозволу дозвільний орган повинен видати її заявнику в письмовому вигляді з відповідним обґрунтуванням у строк, передбачений для видачі дозволу.

Основними й найбільш поширеними (незалежно від сфери державного регулювання) є такі права дозвільних органів

у відносинах із володільцями дозвільних документів або особами, які подали заяву на видачу дозвільного документа:

1. Вимагати надання разом зі заявою про видачу дозвільного документа повного пакету документів, необхідних для прийняття рішення про видачу дозвільного документа, які містять достовірні відомості.

2. Вимагати виконання законодавства, що регламентує провадження дій щодо здійснення дозвільної діяльності. Решта суб'єктивних прав дозвільних органів мають характер організаційно-господарських повноважень, які дозвільний орган повинен реалізовувати задля охорони й забезпечення публічних інтересів.

Наступною є стадія прийняття рішення про видачу або відмову у видачі дозволу.

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається компетентним органом публічної адміністрації протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих документів та акта інспекційного обстеження.

Не пізніше ніж у 10-денний строк після прийняття рішення компетентний орган публічної адміністрації видає заявникові дозвільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов повторного розгляду заяви.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення.

Заявникові може бути відмовлено у видачі дозвільного документа органом публічної адміністрації на підставі результатів проведеного інспекційного обстеження та висновків державних експертиз у разі:

- відсутності чи недостатності документів, які підтверджують можливість займатися відповідною діяльністю;
- наявності в документах, поданих заявником, невірогідної або перекрученої інформації.

Четвертою стадією дозвільного провадження є оскарження прийнятого рішення.

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов'язані з відмовою

у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійснення дозвільної системи, може бути оскаржено у порядку, встановленому для оскарження неправомірних дій органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб.

Тобто зазначена стадія є факультативною, оскільки полягає в оскарженні прийнятих рішень, пов'язаних із відмовою у видачі документів дозвільного характеру, його анулюванням тощо. Такі рішення, дії чи бездіяльність дозвільних органів чи їхніх посадових осіб може бути оскаржено в адміністративному та судовому порядку.

П'ятою стадією є виконання рішення.

Заявник отримує дозвільні документи на право займатися відповідною діяльністю та використовувати відповідні предмети.

Наприклад, дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються на ім'я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадянам строком на 3 роки¹⁹⁶.

Крім цього, здійснюючи дозвільну систему, органи Національної поліції, відповідно до законодавства України, видають міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність з виробництва, ремонту, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення, боєприпасами до неї, холодною та охолощеною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу, дозволи на придбання, зберігання, перевезення (через митний кордон

¹⁹⁶ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

України, територією України, транзит через територію України) й використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, охолощеної зброї, пневматичної зброї; пристроїв та патронів до них; вибухових матеріалів і речовин; на відкриття та функціонування сховищ, складів і баз, де вони зберігаються, стрілецьких тирів і стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, а також підприємств і майстерень з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазинів, у яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, пристроїв та патронів до них; громадянам – дозволи на придбання, зберігання та носіння вогнепальної мисливської зброї, холодної, охолощеної, пневматичної зброї, пристроїв¹⁹⁷.

Отже, доречно казати, що дозвільне провадження є видом адміністративного провадження, яке здійснюється відповідно до певного порядку (моделі). Цей порядок визначається як адміністративна процедура і має знайти своє відображення у нормативно-правовому акті.

Під правовим регулюванням дозвільного провадження слід розуміти комплекс правових засобів, за допомогою яких визначаються та реалізуються права й обов'язки суб'єктів у сфері видачі та одержання дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій (діяльності). Основними елементами системи правового регулювання є, перш за все, норми права, тобто загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які походять від держави і нею охороняються. Норми права, які регулюють здійснення дозвільного провадження, утворюють певний правовий інститут, оскільки вони об'єднані єдиним предметом регулювання, мають єдину мету – закріпити

¹⁹⁷ Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>

порядок функціонування об'єктів дозвільної системи, тобто встановити певні загальнообов'язкові правила її здійснення. Без їх регулюючого чи охоронного впливу неможливо організувати правильне здійснення дозвільного провадження¹⁹⁸.

Особливої уваги потребують принципи, які безпосередньо визначають процесуальну (процедурну) складову реалізації дозвільної діяльності.

О. В. Джафарова принципи реалізації дозвільної діяльності органами публічної адміністрації поділяє на загальні та особливі (процедурні).

Загальні принципи характеризують саме зовнішню діяльність органів публічної адміністрації і є характерними для всіх видів дозвільних відносин (управлінських, публічно-сервісних, контрольно-наглядових). До них можна віднести принципи:

1) верховенства права як пріоритету прав і свобод людини та громадянина, що закріплений як юридичний принцип;

2) юридичної вищості закону як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

3) відкритості;

4) пропорційності як вимоги щодо обмежень рішень публічної адміністрації, метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема судового;

6) відповідальності.

До особливих слід віднести такі процедурні принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації:

1) доступності послуг публічної адміністрації;

2) неупередженості;

3) участі у прийнятті рішення;

4) законності;

5) прозорості;

¹⁹⁸ Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : монографія. Донецьк : ДонДУУ, 2009. С. 62–63.

- 6) мовчазної згоди;
- 7) організаційної єдності¹⁹⁹.

Окремої уваги потребує характеристика принципу мовчазної згоди, зміст якого полягає в тому, що суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено²⁰⁰.

В такому разі можна зробити висновок, що всім адміністративним провадженням, у тому числі й дозвільному, характерно вчинення певних послідовних дій – стадій провадження. Проте щодо поняття, ознак та класифікації стадій дозвільного провадження у юридичній літературі висловлюються різні думки, навіть протилежні.

Зокрема, немає єдності у поглядах на поняття стадій дозвільного провадження, різні міркування висловлюються з приводу того, які саме ознаки притаманні цим стадіям, порізного вчені класифікують стадії дозвільного провадження, зокрема ті, які з них вважати обов'язковими, а які – факультативними. На нашу думку, дозвільне провадження має трактуватись як сукупність послідовно здійснюваних органом публічної адміністрації дій, спрямованих на надання особі документів дозвільного характеру, у разі подання нею всіх необхідних документів, переоформлення чи анулювання таких документів у випадках, передбачених законодавством.

¹⁹⁹ Джафарова О. В. Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/1041>

²⁰⁰ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняття «реєстраційне провадження».
2. Перелічіть основні ознаки та різновиди реєстраційних проваджень.
3. Охарактеризуйте суб'єктів реєстраційного провадження.
4. Що розуміють під стадією провадження? Назвіть стадії реєстраційного провадження?
5. Розкрийте особливості дозвільної системи.
6. Що розуміють під дозвільним провадженням? Які його ознаки?
7. Проведіть класифікацію дозвільних проваджень.
8. Назвіть та охарактеризуйте основні стадії дозвільного провадження.

Розділ 7

ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

1. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Конституція України встановлює важливі способи захисту прав і законних інтересів громадян:

– адміністративно-правовий спосіб захисту прав і свобод громадян, закріплений у статті 40 Конституції України, яка передбачає, що громадянин має право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Одним із таких способів є реалізація права на подання скарги громадян в адміністративному порядку в зв'язку з порушенням їхніх прав і свобод, в тому числі звернення зі скаргою в органи прокуратури, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ч. 2 ст. 55 Конституції України);

– судовий захист прав і свобод (стаття 55 Конституції України)²⁰¹, який гарантується кожному громадянину і реалізується судами загальної та конституційної юрисдикції (відповідно до ст. 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»)²⁰².

Конституційні норми деталізовано та конкретизовано у низці таких нормативних актів, як:

1) Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.;

²⁰¹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

²⁰² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

2) Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р.;

3) Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р.).

Крім загальнодержавних нормативних актів, важливі питання забезпечення прав громадян на звернення регламентовано відомчими нормативними актами. Такими, наприклад, є Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України (затверджене Наказом МВС України від 10.10.2004 р. № 1177), Правила розгляду звернень громадян до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку та її територіальних органів (затверджені Наказом Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23 липня 1997 р. № 186) тощо.

Зазначені нормативні акти містять як матеріальні, так і процесуальні норми й утворюють законодавство України про звернення громадян.

Матеріальні норми визначають:

- поняття звернень громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- види звернень;
- вимоги до звернень;
- предмет звернень;
- права та обов'язки суб'єктів звернень;
- права та обов'язки органів, що розглядають звернення;
- сферу застосування законодавства про звернення громадян;
- відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян;
- компетенцію суб'єктів, що здійснюють контроль і нагляд щодо виконання законодавства про звернення громадян.

Загальним для всіх способів є універсальний спосіб захисту – звернення у відповідні органи з скаргою. Тобто доречно

стверджувати, що за допомогою адміністративної скарги можна відстоювати та захищати, а також усувати перешкоди для реалізації будь-якого права чи задоволення будь-якого інтересу, який не суперечить загальним принципам і діючим нормам права.

За допомогою скарги в Україні можна захистити будь-які права й інтереси – загальносуспільні, спеціальні та службові, до речі, не лише ті, які прямо порушені чи ущемлені, але й ті, стосовно яких у осіб виникають сумніви щодо їх «непорушення» публічними владними суб'єктами, скажімо, скарга, яка подана в зв'язку з можливими порушеннями.

Наведене положення, безумовно, вважається позитивним елементом системи правової демократичної держави і потребує фіксації в законодавстві, формується щодо адміністративної скарги.

Знову-таки, виходячи зі змісту правових установ, доречно констатувати, що інститут адміністративної скарги може використовуватися суб'єктами як у позитивно управлінських відносинах, так і в відносинах, які пов'язані з примусовим впливом, зокрема пов'язаних із застосуванням заходів карального характеру.

Провадження за скаргами громадян становить один із важливих напрямів управлінської діяльності, спрямованих на оперативне вирішення і врегулювання спірних відносин, до яких причетний відповідний суб'єкт владних повноважень. Його важливість була закріплена і серед пріоритетних завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, яка визначила необхідність покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, що відбувається шляхом подання адміністративної скарги до відповідного органу, який розглядає та вирішує справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження²⁰³. Нині провадження за скаргами громадян врегульовані Законом України «Про звернення громадян», іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

²⁰³ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

Суб'єкти інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування використовують такі види адміністративних інструментів, як:

- 1) адміністративна медіація;
- 2) адміністративне оскарження;
- 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;
- 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації;
- 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту.

Спільним для всіх видів інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування є те, що вони:

1) мають спільну мету – відновити порушене право, цим попередивши такі правопорушення в подальшому;

2) здійснюються в позасудовий (адміністративний) спосіб.

Проте між ними існують й деякі відмінності, адже вони мають різну юридичну природу:

– адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення;

– адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами та пропозиціями осіб;

– притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності;

– легальні засоби протесту, що реалізують право громадян на самозахист.

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складовими: по-перше, це наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами, наділеними владними повноваженнями; по-друге, предметом і підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади²⁰⁴.

²⁰⁴ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 267.

В. Бевзенко, вважає, що адміністративне оскарження – це, по-перше, один із видів правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах зі суб'єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищестоящого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта; по-друге, свідомо вольова, цілеспрямована поведінка фізичної чи юридичної особи, що полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта²⁰⁵.

І. П. Голосніченко та М. Стахурський адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у вигляді скарг називають самостійною групою норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини та громадянина, і, залежно від суб'єкта вирішення, поділяють його на два підвиди: провадження в справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами органів управління, і провадження за скаргами, що вирішуються в судовому порядку, – адміністративна юстиція²⁰⁶.

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може подати скаргу, якщо вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують її права, свободи чи законні інтереси. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України від 02.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян».

Виходячи з аналізованого Закону, оскарження в адміністративному порядку слід розуміти як установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скарг – письмових або усних на особистому

²⁰⁵ Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право : навч. посібник. Київ : Ваїте, 2014. С. 347–348.

²⁰⁶ Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посібник. Київ : ГАН, 2003. С. 30–31.

прийомі – і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки²⁰⁷.

Фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, їхніх посадових осіб та адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які організують та/або безпосередньо надають відповідну адміністративну послугу, та їхніх рішень, здійснюваних (ухваленіх) у ході її надання, у досудовому та судовому порядку.

Рішення, дії (бездіяльність) можуть бути оскаржені, якщо: 1) порушено права й свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи (осіб); 2) створено перешкоди для здійснення фізичною або юридичною особою (особами) її прав, свобод чи законних інтересів; 3) незаконно покладено на фізичну чи юридичну особу (осіб) будь-які обов'язки або її незаконно притягнуто до відповідальності²⁰⁸.

Підставою для відкриття провадження за скаргами громадян є подання особою скарги до органу державної влади чи його посадової особи. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб²⁰⁹.

Основними ознаками скарги як підстави здійснення провадження правоохоронними органами є такі:

а) скарга виступає процесуальною формою вирішення адміністративно-правового спору, який виник із приводу законності рішення, дії чи бездіяльності правоохоронних органів, їхніх посадових осіб;

²⁰⁷ Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁰⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 274.

²⁰⁹ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

б) скарга є вимогою про захист у позасудовому порядку прав, свобод чи законних інтересів скаржника (фізичної або юридичної особи) у зв'язку з виданням адміністративного акта чи прийняттям рішення або іншої дії (бездіяльності) посадової особи правоохоронного органу;

в) вона подається у зв'язку з поновленням чи захистом прав і законних інтересів скаржника (фізичної або юридичної особи) до вищого органу чи посадової особи, уповноваженої розглядати адміністративні скарги;

г) скарга подається безоплатно;

ґ) правоохоронний орган (посадова особа), що розглядає скаргу, може як скасувати адміністративний акт (рішення), так і ухвалити позитивне рішення у справі²¹⁰.

Отже, керуючись наведеним вище, скаргу можна розглядати як засіб захисту прав і свобод людини від протиправних рішень чи бездіяльності, що сприяє їх утвердженню та відновленню без звернення до суду.

Є такі види скарг:

1) за формою надходження: поштою; на особистому прийомі; через уповноважену особу; через органи влади; через засоби масової інформації; від інших органів, установ, організацій.

2) за ознакою надходження: первинна; повторна; дублетна; неодноразова; масова;

3) за статтю авторів звернень: чоловіча; жіноча;

4) за суб'єктом: індивідуальна; колективна; анонімна;

5) за типом: телеграма; лист; усна;

6) за категоріями авторів звернень: учасник війни; дитина війни; інвалід Великої Вітчизняної війни; інвалід війни; учасник бойових дій; ветеран праці; інвалід I групи; інвалід II групи; інвалід III групи; дитина-інвалід; одинока мати; мати-героїня; багатодітна сім'я; особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи; учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герой України; Герой Радянського Союзу; Герой Соціалістичної Праці; дитина; інші категорії;

²¹⁰ Суховетрук І. І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. С. 145–146.

7) за соціальним станом авторів звернень: пенсіонер; робітник; селянин; працівник бюджетної сфери; державний службовець; військовослужбовець; підприємець; безробітний; учень, студент; служитель релігійної організації; особа, що позбавлена волі; особа, воля якої обмежена; інші;

8) за результатами розгляду: вирішено позитивно; відмовлено у задоволенні; дано роз'яснення.

За формою скарги можна класифікувати на адміністративні скарги та позовні заяви.

Скарга та адміністративний позов – це специфічні форми звернення фізичних та юридичних осіб, через які вони висловлюють своє невдоволення діями або бездіяльністю, рішеннями публічних органів управління та їхніх посадових осіб. Адміністративний позов (позовна заява) багато в чому схожий з адміністративною скаргою, але схожість ця зовнішня. В адміністративній скарзі позовний елемент не має завершеної форми. Подача адміністративної скарги не робить громадянина стороною, не обумовлює його особистої участі в адміністративному процесі. «Скаржник, – як справедливо зазначає М. Д. Загряцков, – не має ознаки сторони в суперечці про право, він залишається особою, яка просить»²¹¹. Така позиція у правових відносинах набуває характеру вертикалі. Громадянин чекає рішення за своєю скаргою «зверху». Тимчасом подання позову до адміністративного суду призводить до виникнення оригінальних управлінських відносин: вони є правоохоронними і одночасно горизонтальними, в них суб'єкти (громадянин – позивач і посадова особа – відповідач) протистоять один одному як рівні сторони. Позивач не очікує «милості» згори, а отримує рішення незалежного та об'єктивного органу. Фізична чи юридична особа, невдоволена діями (бездіяльністю) або рішеннями публічної адміністрації, бере особисту участь у процесі як сторона. Право адміністративного позову є правом громадянина на судовий захист у випадках порушення його суб'єктивного права в галузі публічного управління.

Також треба зупинитися на теоретичних термінах «скарга» і «оскарження», оскільки в теоретичній літературі на практиці ці терміни часто вживають як синонімічні.

²¹¹ Загряцков М. Д. Право жалоби. *Право и жизнь*. 1923. № 9. С. 81.

Уперше непорозуміння щодо цих термінів уніс законодавець, який у Конституції СРСР 1977 року використав вислів не «право на скаргу», а «право на оскарження».

Поняття скарги нами було визначено вище, а от оскарження – це встановлений нормами права послідовний порядок дій щодо подання скарги до публічної адміністрації (суду) та її посадових осіб (судді), які уповноважені вирішувати адміністративно-правовий спір (у межах встановленої компетенції), з метою охорони суб'єктивних прав та інтересів, які порушені або можуть бути порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Тобто оскарження – це діяльність щодо реалізації публічної скарги. Треба зауважити, що порядок реалізації скарги залежить від того, до якого органу (посадової особи) звертається особа. Відповідно звернення особи до публічного органу управління регламентується законодавством про звернення громадян, іншими нормативно-правовими актами галузевого напрямку і закладають процедурні основи розгляду позитивних справ управлінського та сервісного характеру.

Таким чином, розгляд і вирішення скарг фізичних та юридичних осіб здійснюється публічною адміністрацією у певному, регламентованому правовими нормами порядку, через окреме адміністративно-процедурне провадження.

Слід підкреслити той факт, що можливість захисту прав громадян за допомогою подання скарги встановлена значною кількістю актів, згідно з якими широкому колу відповідних посадових осіб ставиться обов'язок розглядати адміністративні скарги.

Суб'єктами адміністративного оскарження виступають будь-які суб'єкти публічної адміністрації, яким в ієрархічній системі органів державної влади, органів місцевого самоврядування належить вище або керівне становище щодо тих суб'єктів, дії, рішення чи бездіяльність яких є предметом адміністративного оскарження. На думку В. Бевзенка, суб'єкт розгляду адміністративної скарги об'єктивно існуватиме за сукупності таких умов, як: наявність ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади; наявність вертикального підпорядкування одного суб'єкта публічної

адміністрації іншому; використання в межах ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади жорстких владно-примусових методів публічного управління²¹².

Адресатами скарги можуть бути:

- Президент України;
- Уповноважений Верховної Ради з прав людини;
- органи виконавчої влади (в тому числі найвищі) та їхні посадові особи;
- органи прокуратури України;
- органи протидії корупції, насамперед НАЗК;
- уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо²¹³.

Предметом адміністративного оскарження є рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або їхніх посадових осіб чи адміністраторів), що здійснювалися чи приймалися в ході надання відповідної адміністративної послуги, та які, на думку зацікавленої фізичної або юридичної особи (осіб) (скаржника, ініціатора звернення тощо), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів. Рішення може оскаржуватися на предмет його незаконності або недоцільності.

Скарга на процедурне рішення, дію чи бездіяльність подається разом зі скаргою на рішення суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів). Окремо від рішення можна оскаржувати дії або бездіяльність суб'єкта надання

²¹² Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1 (73). С. 212.

²¹³ Нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі від імені Верховної Ради України здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який відповідно до Закону від 23 грудня 1997 р. № 776 «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» захищає права та свободи фізичних осіб у відносинах, що виникають при реалізації їхніх конституційних прав і свобод незалежно від місця перебування. Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів)²¹⁴.

До основних елементів скарги можна віднести: предмет (рішення, дії чи бездіяльність правоохоронних органів, їхніх посадових осіб), підстави (порушення прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб, які допущені рішеннями, діями чи бездіяльністю правоохоронних органів, їхніх посадових осіб), зміст (вимоги суб'єкта звернення), суб'єкти (суб'єкт звернення – фізична чи юридична особа, суб'єкт вирішення справи за скаргою – правоохоронний орган, його посадові особи)²¹⁵.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням відповідних строків та процедури розгляду і вирішення. Сукупність таких процесуальних дій утворюють провадження за скаргами громадян, під якими прийнято розуміти регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів²¹⁶. Така процедура включає в себе не тільки розгляд звернень, а й їх вирішення.

2. СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Адміністративно-процедурні провадження за скаргами громадян належать до групи процедурних проваджень, яка має умовну назву «за зверненнями громадян».

Статтею 16 Закону України «Про звернення громадян» встановлено, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації,

²¹⁴ Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1 (73). С. 210.

²¹⁵ Суховетрук І. І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. С. 155.

²¹⁶ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 217–220.

посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скарою рішенням – безпосередньо до суду.

Провадження за скаргами громадян С. С. Шоптенко трактує як регламентовану законодавством процедуру розгляду та вирішення компетентним органом публічної адміністрації скарг, що надходять від осіб, права, свободи чи законні інтереси яких були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю підпорядкованих їм посадових осіб²¹⁷.

Основне завдання адміністративного провадження за скаргами громадян полягає у захисті прав та законних інтересів громадян, а також у виявленні порушень чинного законодавства. Однією з найважливіших особливостей такого провадження є обов'язок органу, до якого звернулися та який розглядає справу, дати правову оцінку поведінці сторін адміністративно-правового спору.

Провадження за скаргами громадян включає в себе кілька стадій, етапів та процесуальних дій, що у своїй сукупності утворюють повноцінну процедуру, що має свої результати. Е. Ф. Демський відносить до стадій провадження за зверненнями громадян такі: 1) подання громадянином звернення та прийняття останнього до розгляду органом владних повноважень або його посадовою особою; 2) розгляд справи; 3) ухвалення рішення; 4) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням; 5) виконання рішення²¹⁸.

Дещо інші стадії виокремлює Є. В. Курінний, виділяючи серед них: 1) приймання, реєстрацію і первинний розгляд звернень громадян; 2) вирішення звернень і надання відповідей авторам; 3) контроль за станом роботи зі зверненнями; 4) узагальнення та аналіз звернень громадян; 5) використання результатів аналізу в практичній діяльності²¹⁹.

²¹⁷ Шоптенко С. С. Провадження за скаргами громадян: зміст та проблеми реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 183–184.

²¹⁸ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 67.

²¹⁹ Курінний Є. В. Розгляд звернень громадян в органах внутрішніх справ України : навч. посібник. Дніпропетровськ, 1999. С. 110–112.

З наведеного можна висновувати, що адміністративно-процедурному провадженню за скаргою особи характерними є такі стадії:

- 1) порушення справи за скаргою;
- 2) перевірка змісту скарги;
- 3) розгляд та прийняття рішення за скаргою;
- 4) оскарження рішення, прийнятого за скаргою, у вищестоящий орган (до суду) (факультативна стадія);
- 5) виконання рішення за скаргою.

Розглянемо детально зміст перелічених стадій.

Як уже йшлося вище, Законом України «Про звернення громадян» (ст. 16) визначено загальне правило, згідно з яким скарга на дії чи рішення публічної адміністрації, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а у разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Порядок адміністративного оскарження, при якому адресатом розгляду скарг виступає орган виконавчої влади вищого рівня (посадова особа), впливає зі засад функціонування системи органів виконавчої влади, а саме – субординації, що передбачає підпорядкованість органів нижчого рівня ієрархічно вищим органам. Підпорядкованість та підконтрольність, як елементи субординації, органу виконавчої влади нижчого рівня вищестоящому органу створюють для останнього можливість впливати на функціонування підпорядкованого органу, зокрема, змінювати чи скасовувати його рішення або зобов'язувати до вчинення чи припинення певних дій.

Разом із тим, аналізуючи зміст норми, яка встановлює правило, що суб'єктом розгляду скарги виступає вищий, у порядку підлеглості, публічний орган (посадова особа), стосовно того органу (посадової особи), котрий прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, слід вказати, що вона має характер радше норми-принципу, ніж норми-імперативу, яка встановлює єдиний можливий варіант поведінки. За принципом дії подібна норма передбачена у ст. 55 Конституції України – «права і свободи людини і громадянина захищаються

судом», що зовсім не виключає можливість здійснення захисту прав людини та громадянина й іншими, уповноваженими на це, органами. Саме тому суб'єктом розгляду скарги може виступати не тільки вищий у порядку підлеглості орган (посадова особа), а й орган (посадова особа), рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються, за умови, якщо суб'єкт звернення адресує йому свої вимоги. Нерідко звернення саме до органу (посадової особи), рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються, дає змогу забезпечити, по-перше, кваліфікований розгляд скарги, оскільки орган виконавчої влади вже обізнаний із цією справою, і, по-друге, допомагає зняти конфлікт між органом влади та особою, що є важливим для формування відносин позитивного характеру між вказаними суб'єктами.

Скарга може бути подана в усній чи письмовій формі. Усні скарги викладаються громадянином і фіксуються посадовою особою на особистому прийомі громадян. Обов'язок для керівників та інших посадових осіб органів виконавчої влади здійснювати особистий прийом громадян закріплено у ст. 22 Закону України «Про звернення громадян».

До письмового звернення скаржником можуть додаватися будь-які документи та інші матеріали, що стосуються порушених у зверненні питань.

Анонімне звернення реєструється, але розгляду не підлягає та підшивається до справи за номенклатурою справ. Рішення про визнання звернення анонімним та залишення його без розгляду приймає голова публічного органу за поданням керівника відділу організаційного та документального забезпечення або іншої посадової особи публічного органу, уповноваженої на ведення діловодства за зверненнями громадян.

Усі скарги громадян, що надходять до публічних органів, повинні прийматися, попередньо розглядатися й централізовано реєструватися в день їх надходження в порядку, визначеному Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348.

Так, усі скарги, що надійшли, повинні прийматися та централізовано реєструватися у день їх надходження

на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах. Конверти (вирізки з них) зберігаються разом зі скаргою. Облік особистого прийому громадян ведеться на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки.

Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян допускається в організаціях з річним обсягом надходження до 600 пропозицій, заяв та скарг і такою ж кількістю звернень громадян на особистому прийомі.

Письмові скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах.

Автоматизовані реєстрація скарг та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів, як: дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання – короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання; дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою.

На вимогу громадянина, який подав звернення до організації, на першому аркуші копії звернення проставляється штамп із зазначенням найменування організації, дати надходження та вхідного номера звернення. Така копія повертається громадянинові.

Попередній розгляд скарг громадян у публічних органах управління здійснюється посадовою особою, уповноваженою на ведення діловодства за зверненнями громадян.

Попередній розгляд включає перевірку правильності оформлення, ознайомлення зі змістом, визначення порядку подальшої роботи щодо скарги громадянина (громадян).

Письмова скарга повинна бути підписана заявником (заявниками) зі зазначенням дати.

Скарга, оформлена без дотримання цих вимог, реєструється та повертається скаржникові з відповідними роз'ясненнями

в термін не пізніше як п'ять днів від дня її надходження. Копія такої скарги та копія листа з роз'ясненням, яким повернуто скаргу заявнику, залишається в тому органі, до якого звернувся заявник. Рішення про повернення звернення скаржникові приймається керівником органу.

Не розглядаються повторні скарги одним і тим же органом від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також скарги, які подано з порушенням термінів, передбачених статтею 17 Закону України «Про звернення громадян», та скарги осіб, визнаних судом недієздатними.

На вимогу громадянина, який подав скаргу до організації, на першому аркуші копії звернення проставляється штамп із зазначенням найменування організації, дати надходження та вхідного номера звернення. Така копія повертається громадянину.

Скарга, що містить питання, які не належать до компетенції публічного органу, у п'ятиденний термін після її реєстрації пересилається на розгляд до відповідного органу, який займається таким питанням, про що одночасно інформується скаржник, із роз'ясненням підстав передачі скарги. Рішення про пересилання скарги за належністю приймається керівником публічного органу або його заступником згідно з розподілом функціональних обов'язків. Копія скарги громадянина залишається в справі публічного органу, який переслав оригінал звернення за належністю до відповідного органу.

Скарга надсилається поштою або передається до відповідного органу громадянином особисто чи через уповноваженого представника, якщо його повноваження оформлені згідно з вимогами чинного законодавства.

Крім того, відповідно до змісту Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р., скарга може бути надіслана (подана) в електронному вигляді з обов'язковим додержанням вимог щодо її реквізитів та вимог щодо подання електронних документів.

Згідно зі 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.

Зазначений Закон (ст. 8) передбачає, що юридична сила електронного документа не може бути заперечена тільки через те, що він має електронну форму. Відправлення та передавання електронних документів здійснюються автором або посередником в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв, на яких записано цей документ.

Громадяни мають право подавати скарги до публічної адміністрації чи її посадових осіб українською або іншою мовою, прийнятною для сторін. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Допускається подання скарг в інтересах громадян трудовим колективом, організацією, що здійснює правозахисну діяльність, чи іншою особою, якщо їхні повноваження оформлені в установленому законом порядку.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Позитивним моментом, що гарантує рівне право на оскарження та захищає особу від будь-яких проявів дискримінації, є заборона відмови у прийнятті та розгляді скарг із посиленням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, незнання мови звернення. Одночасно слід наголосити, що законодавство все ж встановлює деякі обмеження стосовно віку осіб, які мають право самостійно подавати скарги. Наприклад, в інтересах неповнолітніх осіб скарги подаються їхніми законними представниками. Такий самий порядок передбачено для подання скарг і в інтересах недієздатних осіб.

Скарги, що оформлені належним чином та подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Щодо кожної скарги має бути прийняте одне з таких рішень:

- прийняти до провадження;
- передати на вирішення в підвідомчий орган чи установу. При цьому забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржується;

– надіслати за належністю до іншого відомства, якщо питання, порушені у скарзі, не входять до компетенції органу, який отримав скаргу, про що одночасно повідомляється суб'єкту звернення;

– залишити без розгляду за наявності підстав, визначених законом.

Письмова скарга реєструється, на неї виставляється реєстраційно-контрольна картка, яка є основним обліковим документом письмового звернення громадянина, і до якої поетапно, в міру розгляду звернення заноситься така інформація, як:

- а) реєстраційний індекс і дата надходження скарги;
- б) прізвище, ім'я та по батькові громадянина;
- в) адреса громадянина;
- г) найменування органу державної влади, інших органів, установ, організацій, засобу масової інформації, прізвище та ініціали вповноваженої особи, що скаржаться в інтересах заявника, вихідний номер і дата листа, яким надіслано скаргу;
- г) короткий зміст скарги;
- д) резолюція керівника публічного органу;
- е) дата і підстави для відмови в розгляді скарги або припинення розгляду, посада, прізвище та ініціали посадової особи, яка прийняла це рішення;
- є) дані про доведення скарги до виконавців та переміщення скарги за підлеглістю;
- ж) вихідний номер і дата листа, котрим скарга, вирішення якої не належить до компетенції публічного органу, була надіслана для розгляду в інший орган;
- з) інформація про запити, що надсилались під час розгляду скарги (куди або кому надсилались, дати та вихідні номери запитів, реєстраційні номери та дати отриманих відповідей);
- и) результати розгляду скарги, дата і вихідний номер відповіді громадянину;
- і) номер справи, в якій зберігається скарга;
- й) дані про надходження повторних і дублетних скарг.

Керівник публічного органу зобов'язаний з'ясувати причини надходження повторної скарги громадянина. Якщо воно викликано порушенням установленого порядку розгляду,

то посадові особи, які допустили порушення прав громадянина, несуть відповідальність відповідно до їх посадових інструкцій та законодавства України.

Письмові скарги громадян, адресовані керівнику публічного органу, підлягають обов'язковому розгляду керівником публічного органу (посадовою особою, що виконує його обов'язки) або заступниками керівника публічного органу відповідно до їхніх повноважень з метою визначення належності питань, порушених у цих скаргах, до компетенції публічних органів, також визначення виконавця, до компетенції якого належить вирішення порушеного у скарзі питання.

Звернення жінок, яким присвоєно почесні звання України «Мати-героїня», Героя України, Героя Радянського Союзу, Героя Соціалістичної Праці, статус інваліда Великої Вітчизняної війни, беруться під особистий контроль та розглядаються керівниками публічних органів особисто.

На розгляд керівнику публічного органу або його заступникам скарги громадян подаються в день їх надходження.

Повторні та дублетні скарги, які надійшли після опрацювання первинної скарги, подаються на розгляд разом з матеріалами розгляду первинної скарги.

Доручати розгляд скарги громадянина посадовій особі, рішення, дія або бездіяльність якої оскаржується, забороняється.

Рішення, які приймаються за скаргами, мають бути мотивованими й ґрунтуватися на нормах законодавства та доведені до відома заявника. Посадова особа, визнавши скаргу такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити своєчасне й правильне виконання прийнятого рішення, а в разі визнання питання скарги обґрунтованим – ужити заходів до поновлення порушених прав громадян.

У разі розгляду скарг особлива увага приділяється вирішенню проблем, із якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, багатодітні сім'ї, самотні матері та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки.

Треба зазначити, що на будь-якому етапі розгляду скарги публічний орган (посадова особа) мусить забезпечити суб'єкту звернення та іншим учасникам адміністративного провадження реалізацію їхніх процесуальних прав.

Згідно зі Законом України «Про звернення громадян», суб'єкт звернення має такі права:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу;
- бути присутнім при розгляді скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду скарг.

Вказаний обсяг процесуальних прав суб'єкта звернення в цілому є достатнім для реалізації його законних інтересів у процесі розгляду скарг. Разом з тим, на нашу думку, суб'єкт звернення повинен мати право вимагати відшкодування не тільки тих збитків, що стали результатом порушень встановленого порядку розгляду скарг, але і тих, які були заподіяні через невиконання чи неналежне виконання рішень зі скарги.

Своєю чергою, на суб'єкта вирішення справи покладаються певні обов'язки:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді скарги скласти про це мотивовану постанову;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли правопорушенням;

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку зі скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів із відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, із вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відомо органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду скарг іншим органам;
- організувати та перевіряти стан розгляду скарг громадян, вживати заходів із усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Наведений перелік обов'язків суб'єкта вирішення справи доцільно доповнити обов'язком ознайомлення учасників адміністративного провадження з їх процесуальними правами та обов'язками, що було б додатковою гарантією їх реалізації у заданому провадженні.

Одночасно треба наголосити на важливій особливості, яка характеризує зміст провадження за скаргою. Вона проявляється у тому, що зазначене провадження характеризується чітко встановленими строками.

Так, термін розгляду скарги громадян обчислюється з дня, наступного за днем реєстрації скарги в публічному органі, по день реєстрації скаржнику відповіді на його скаргу. Якщо останній день терміну розгляду скарги припадає на неробочий день, то останнім днем терміну вважається перший після нього робочий день.

Скарги розглядаються й щодо них приймаються рішення в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, враховуючи вихідні, святкові й неробочі дні, а ті, які не потребують

додаткового вивчення та проведення перевірки за ними, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх реєстрації.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі питання неможливо, то керівник відповідного публічного органу або його заступник установлюють термін, потрібний для розгляду звернення, про що повідомляється особі, яка його подала. При цьому загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів. Названі терміни врегульовано ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», де зазначається, що скарга на рішення, яке оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням вказаного терміну, не розглядаються.

Одночасно треба зауважити, що термін адміністративно-го оскарження, який передбачений ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», суперечить ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де визначено, що скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови²²⁰. Для врегулювання цих розбіжностей потрібно або встановити єдиний термін подання скарг, або обумовити у Законі України «Про звернення громадян» можливість встановлення в законодавчих актах інших термінів оскарження.

Скарги, що подані з порушенням зазначеного у законі терміну, не розглядаються. Натомість окремими нормативно-правовими актами передбачено, що якщо термін подання скарг пропущений з поважної причини, він може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Наприклад, у п. 16 Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах Державної податкової служби зазначено, що пропущений з поважної причини строк може бути поновлений органом Державної податкової служби, який розглядає скаргу. Тобто вказана норма

²²⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. №8073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

порушує правило поведінки, встановлене у ст. 8 Закону України «Про звернення громадян». Водночас, з точки зору демократичних принципів формування законодавства, неможливо заборонити розгляд скарг, термін подання яких пропущено з об'єктивних причин. Тому, на наш погляд, зазначена стаття потребує редагування у наступному: «Звернення громадян, термін подання яких пропущено з об'єктивних причин, може бути поновлено органом, що розглядає звернення».

Треба відзначити, що під час розгляду скарги забороняється розголошення відомостей про громадян та змісту скарги не причетним до виконання скарги особам.

Відповідь за результатами розгляду скарги в обов'язковому порядку надається тим публічним органом, який його отримав і до компетенції якого входить розв'язання порушених у скарзі питань, за підписом керівників або осіб, яким право вчиняти підпис надано керівником публічного органу.

Рішення про відмову в задоволенні вимог або прохань, викладених у скарзі, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на чинне законодавство й викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. При цьому зазначаються заходи, які вживались публічним органом для перевірки такої скарги.

Скарга вважається повністю опрацьованою, якщо розглянуто всі поставлені в ній питання, прийнято обґрунтоване рішення й ужито необхідних заходів щодо вирішення порушених питань, а скаржника повідомлено про результати розгляду скарги й прийняте рішення.

Слід додати, що законодавством установлено зобов'язання узагальнювати зміст скарг, критичні зауваження, які в них містяться, з метою своєчасного виявлення причин, що призводять до порушення прав та інтересів громадян, вивчення громадської думки, удосконалення роботи публічної адміністрації. Особливу ж увагу приділено усуненню причин, які викликають повторні й колективні скарги, а також змушують громадян звертатися до органів публічної влади, засобів масової інформації з питань, які можуть і повинні розглядатись публічною адміністрацією на місці. За результатами аналізу обов'язково складається аналітична довідка з конкретними пропозиціями щодо подальшого вдосконалення організації роботи зі зверненнями громадян.

3. ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Відповідно до Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України (затвердженого Наказом МВС України від 10 жовтня 2004 р. № 1177)²²¹, скарга розглядається як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб. При цьому до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені у сфері управлінської діяльності, належать такі, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- на громадянина незаконно покладено будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Громадяни України мають право звернутися до апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, їхніх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення.

Державні службовці та працівники апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, мають право подавати звернення, які не стосуються їхньої службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, що й громадяни України, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами.

²²¹ Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України від 10 жовтня 2004 р. № 1177. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04#Text>

Звернення громадян надходять до МВС, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, у вигляді листів (поштою) та під час особистого прийому громадян посадовими особами, за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», а також з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

Усні звернення громадян безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання, по можливості, вирішуються посадовими особами апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком. Про результати розгляду звернення громадянина повідомляється письмово або усно за його бажанням.

Письмові звернення громадян, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, та призначення за ними конкретного виконавця.

Первинний розгляд письмових звернень громадян проводиться керівниками апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, або їхніми заступниками відповідно до їхніх повноважень.

Після первинного розгляду звернень громадян керівництвом апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, працівник підрозділу документального забезпечення (секретаріату, канцелярії):

- вносить до журналу або електронно-реєстраційної картки персонального комп'ютера резолюцію керівництва та встановлені терміни виконання доручень за зверненнями громадян;

- здійснює відправку звернень за належністю та відповіді їхнім авторам;

- забезпечує оперативне доведення звернень громадян до виконавців.

У разі якщо у зверненні, яке надійшло до МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, міститься інформація про кримінальні правопорушення,

що вчинені або готуються, таке звернення невідкладно надсилається за належністю до відповідного органу досудового розслідування для реєстрації, проведення досудового розслідування та прийняття рішення згідно з вимогами кримінального процесуального законодавства.

Звернення громадян, одержані структурним підрозділом апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, для виконання, в обов'язковому порядку обліковується в журналі обліку звернень цього ж структурного підрозділу.

Облік звернень громадян у структурному підрозділі та доведення їх до безпосереднього виконавця здійснюються в день їх надходження (під підпис у журналі обліку).

Звернення може бути подане як особисто окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Кожен громадянин може подати звернення також через уповноважену на це іншу особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Звернення в інтересах громадянина може бути подано іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність, якщо вони отримали від громадянина відповідні повноваження, оформлені згідно з законодавством.

Перші керівники апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, особисто розглядають звернення і в першу чергу приймають Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни. Особлива увага приділяється розв'язанню проблем, порушених у зверненнях, ветеранів війни та праці, інвалідів, непрацездатних осіб та тих, хто постраждав унаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей, одиноких матерів, інших осіб, які потребують соціального захисту та підтримки.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному

зверненні також має бути зазначено електронну чи поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або інші відомості про інші засоби зв'язку з ним.

Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається авторові з відповідними роз'ясненнями в термін не пізніш ніж через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частинами першою та другою статті 7 Закону України «Про звернення громадян». Копія такого звернення залишається у провадженні того органу чи установи, до яких звернувся громадянин.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Не розглядаються повторні звернення до одного й того ж органу, від одного й того ж громадянина, з одного й того ж питання, якщо перше звернення вирішено по суті, а також звернення, подані з порушенням термінів, передбачених статтею 17 Закону України «Про звернення громадян», та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Керівники апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, та їхні заступники при розгляді звернень громадян зобов'язані уважно вникати в їх суть, у разі потреби вимагати у виконавців матеріали їх перевірки, направляти працівників апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, на місця для перевірки викладених у зверненнях фактів, уживати інших заходів для об'єктивного вирішення поставлених авторами звернень питань, з'ясувати й усунути причини та умови, які спонукають громадян скаржитись, якщо це не суперечить чинному законодавству.

Безпосередні виконавці при здійсненні перевірок за зверненнями обов'язково спілкуються з їхніми авторами, з'ясовують усі порушені питання та обставини, детально вникають в їх суть, вживають заходів щодо захисту конституційних прав громадян у межах своєї компетенції відповідно

до чинного законодавства. До перевірки звернень громадян можуть залучатися за згодою представники громадськості.

За результатами перевірки звернення складається мотивований висновок про результати розгляду звернення громадян, який має містити в собі об'єктивний аналіз усіх зібраних матеріалів і повинен відповідати порядку його складання. Рішення, які приймаються за зверненнями, мусять бути мотивованими та ґрунтуватися на нормах чинного законодавства. Посадова особа, визнавши заяву такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити своєчасне і правильне виконання прийнятого рішення, а в разі визнання скарги обґрунтованою – негайно вжити заходів до поновлення порушених прав громадян.

Звернення вважаються вирішеними, якщо розглянуто всі поставлені в них питання, вжито необхідних заходів і заявникам надано вичерпні відповіді. Відповідь за результатами розгляду звернення в обов'язковому порядку дається тим органом, який його отримав і до компетенції якого входить розв'язання порушених у зверненні питань, за підписом керівника або його заступника. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у зверненні, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. При цьому вказуються заходи, вжиті апаратом МВС, закладами, установами, підприємствами, що належать до сфери управління МВС, у межах його компетенції, для захисту конституційних прав громадян. Якщо давалася усна відповідь, то складається відповідна довідка, яка долучається до матеріалів перевірки звернення. У журналі реєстрації звернень громадян, що надійшли поштою, або журналі реєстрації звернень громадян, що надійшли під час особистого прийому, або ЕРК фіксується, що про наслідки перевірки автора повідомлено в усній формі під час особистої бесіди. Відповідь за результатами розгляду колективного звернення громадян (якщо звернення підписали двоє та більше громадян) направляється тому громадянину, який у зверненні підписався першим або адреса якого вказана. У тексті відповіді необхідно вказувати загальну кількість громадян, які звернулися до апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС.

Апарат МВС, заклади, установи, підприємства, що належать до сфери управління МВС, розглядають звернення громадян без стягнення за це плати.

Важливим є не лише вирішення звернення (скарги), а й дотримання відповідних термінів розгляду та вирішення. Термін розгляду звернень обчислюється з дня їх надходження та реєстрації в апараті МВС, закладах, установах, підприємствах, що належать до сфери управління МВС, до дня направлення заявнику відповіді на його звернення. Якщо останній день терміну розгляду звернення припадає на неробочий день, то за останній день терміну вважається перший після нього робочий день.

Щодо кожного звернення не пізніше ніж у п'ятиденний термін повинно бути прийняте одне з таких рішень:

- 1) прийняти до свого провадження;
- 2) передати на вирішення до підпорядкованого чи іншого апарату МВС, закладу, установи, підприємства, що належать до сфери управління МВС;
- 3) надіслати за належністю до іншого органу виконавчої влади, якщо питання, порушені у зверненні, не входять до компетенції апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, про що одночасно повідомити автора;
- 4) залишити без розгляду за наявності підстав, визначених у Законі України «Про звернення громадян».

У разі надсилання звернення для перевірки і прийняття рішення до закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, строк розгляду такого звернення обчислюється з дня надходження його до МВС і закінчується днем надання відповіді тим органом (підрозділом) МВС, який його розглядав по суті. В інших випадках строк розгляду звернень громадян обчислюється від дня їхньої реєстрації. Про надсилання звернення МВС до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, за належністю необхідно обов'язково інформувати про це автора звернення.

Звернення розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, враховуючи вихідні, святкові та неробочі дні, а ті, які не потребують додаткового

вивчення та проведення перевірки за ними, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

За зверненнями громадян, за якими неможливо своєчасно закінчити перевірку та прийняти в установлений термін рішення, виконавець не пізніше ніж за 3 робочі дні до закінчення цього терміну письмово доповідає керівникові апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, або його заступникові і порушує питання щодо продовження терміну в межах, установлених законодавством про звернення громадян. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів. Про продовження терміну розгляду письмово повідомляється автор звернення.

Звернення громадян, що надійшли з редакцій газет, журналів, радіо і телебачення, розглядаються апаратом МВС, закладами, установами, підприємствами, що належать до сфери управління МВС, у порядку і терміни, передбачені статтею 20 Закону України «Про звернення громадян».

Розгляд скарги як одного з видів звернення повинен відповідати загальним вимогам. Водночас існують певні особливості. Так, скарга на дії чи рішення апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, або посадові особи подається в порядку підлеглості вищому апарату МВС, закладам, установам, підприємствам, що належать до сфери управління МВС, або посадовій особі відповідно до чинного законодавства, а в разі незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

За кожною скаргою, в якій громадяни порушують питання про наявність порушень чи недоліків у роботі апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, або скаржаться на дії працівників МВС, проводиться ретельна перевірка викладених фактів апаратом МВС, закладами, установами, підприємствами, що належать до сфери управління МВС, до яких звернувся громадянин. За результатами перевірки надаються матеріали керівникові апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, або його заступникам, у яких зазначається, підтвердились чи ні наведені відомості (факти) і які заходи вжиті для усунення виявлених порушень чи недоліків

та притягнення до відповідальності винних осіб. Громадянину за наслідками розгляду скарги надається письмова або усна відповідь (за його бажанням).

Рішення за розглядом скарги громадянина приймає керівник апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС (або його заступник), у провадженні якого перебуває скарга. Посадова особа, визнавши скаргу громадянина обґрунтованою або такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити повноту і своєчасність її розгляду, прийняти рішення відповідно до законодавства і негайно вжити заходів до поновлення порушених прав громадянина. Рішення вищого апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, щодо розгляду скарги в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржене в суді у термін, передбачений законодавством України.

Забороняється надсилати скарги громадян для розгляду тим закладам, установам, підприємствам, що належать до сфери управління МВС, або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, а також тим, до компетенції яких не належить їх розгляд або керівники яких приймали рішення за викладеними у зверненні доводами. У разі необхідності закладам, установам, підприємствам, що належать до сфери управління МВС, може бути доручено проведення відповідно до чинного законодавства додаткової перевірки конкретних обставин чи відомостей (фактів), викладених у зверненні громадянина.

Не підлягають розгляду та вирішенню скарги на прийнятті рішення, що оскаржувались раніше, подані до органу або посадової особи вищого рівня протягом одного року з моменту їх прийняття та пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з ними.

Розгляд і вирішення скарги, поданої з порушенням зазначеного терміну, можуть бути здійснені у випадку поновлення органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу, терміну, якщо буде визнано, що він порушений з поважних причин.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. На які види поділяються скарги?
2. Охарактеризуйте основні вимоги, що ставляться до звернення громадян.
3. З яких стадій складається провадження за скаргою фізичної чи юридичної особи?
4. Які рішення приймаються внаслідок розгляду скарги?
5. Які основні обов'язки покладені законодавством на суб'єкта розгляду скарги?
6. Які особливості оскарження рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб МВС України?
7. У яких випадках звернення до МВС України вважаються вирішеними?
8. Які скарги не підлягають розгляду у системі МВС України?

Розділ 8

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Одним із напрямків удосконалення механізму утвердження прав, свобод людини в сучасних умовах розбудови України як правової держави слід визнати підвищення ефективності діяльності судової влади. Щодо адміністративного права, то особливе місце у здійсненні функції захисту прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної адміністрації належить адміністративним судам.

Традиційним інструментом у захисті суб'єктивних прав фізичних, юридичних осіб, котрі було порушено представниками публічної влади, є адміністративна юстиція, що зародилась і розвивалася як правовий інститут у рамках адміністративно-правової науки (науки поліцейського права). В умовах сьогодення адміністративною юстицією відображається невід'ємний демократичний інститут, що покликаний відповідати за захист людських прав від свавілля й зловживань владних органів.

Термін «адміністративна юстиція» поєднує в собі дві дефініції: «administratio» й «justitia»; в перекладі з латини «administratio» означає «управління», «завідування», «керівництво», «justitia» – «справедливість», «правосуддя», «судове відомство»²²².

Судовий механізм адміністративної юстиції в галузі захисту прав людини виключає свавілля органів публічної влади й забезпечує відповідальність суб'єктів владних повноважень за свою діяльність перед людиною. Наразі важливим складником

²²² Шерстюк Г. М. Захист цивільних прав фізичних осіб в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.07. Київ, 2020. С. 26.

цього механізму є адміністративна юстиція, дії якої спрямовані на здійснення спеціалізованого судового контролю за діями та рішеннями публічної адміністрації.

Вчення про адміністративну юстицію знайшло підтримку в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою. Вже у позаминулому столітті було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою. Відтоді інститут адміністративної юстиції є одним із найдієвіших способів обмеження влади, виробленим людством на шляху утвердження принципу верховенства права у відносинах між публічною адміністрацією та приватними особами.

В. С. Стефанюк зазначає, що адміністративна юстиція – це система судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування або їхніх посадових чи службових осіб²²³.

На думку О. О. Леонідової, адміністративною юстицією постає законодавчо регламентована діяльність судів адміністративного типу щодо розв'язання публічно-правових спорів, котрі зароджуються через порушення законності місцево-самоврядними та державними органами²²⁴.

Натомість О. В. Кузьменко констатує, що на сьогодні в юридичній літературі простежуються три основні концепції, відповідно до яких адміністративна юстиція визначається як:

– особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами;

²²³ Стефанюк В. С. Адміністративна юстиція. *Енциклопедія сучасної України* : електронна версія / гол. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Желязняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=42670

²²⁴ Леонідова О. О. Адміністративна юстиція: новий підхід до визначення та ознак. *Митна справа*. 2013. № 4 (2). С. 201–204. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2013_4\(2\)_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2013_4(2)_37)

– самостійна галузь правосуддя, мета якої – вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство);

– не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів, які здійснюють адміністративне судочинство²²⁵.

Спільним для цих визначень є те, що адміністративна юстиція скрізь позиціонується як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Відмінність криється у правовій природі суб'єктів, які уповноважені вирішувати ці спори.

У юридичній енциклопедії адміністративна юстиція визначається як особливий порядок вирішення спорів адміністративно-правового характеру судовими органами й іншими уповноваженими на такі дії органами держави²²⁶.

Доречно наголосити, що до органів, які вирішують адміністративно-правові спори, відносять не тільки суди, а й інші уповноважені органи. Це можуть бути органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та їхні посадові особи. В цьому разі втрачається, нівелюється зміст принципу розподілу влади і створення судового контролю за публічним управлінням. Також це наштовхує на думку, що на адміністративну юстицію покладають повноваження із розгляду будь-яких справ у сфері управління, а це зовсім не відповідає юридичній дійсності. Поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції України), знімає лише не виправдані обмеження щодо судового контролю за діяльністю адміністрації, але жодним чином не встановлює підміни виконавчої влади судовою.

Інший підхід до трактування поняття «адміністративна юстиція» мають автори підручника «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битяка, які зазначають насамперед, що адміністративна юстиція – це правосуддя, а не виконавча сфера, що специфіка адміністративних справ вимагає

²²⁵ Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 123–124.

²²⁶ Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1: А-Г. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. С. 47–48.

при їх розгляді особливих організаційних форм і спеціальної суддівської кваліфікації, з чим доцільно повністю погодитися. Науковці визначають адміністративну юстицію як встановлений законом порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянином чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) – з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами²²⁷.

З погляду забезпечення законності в державному управлінні адміністративна юстиція є обов'язковим елементом системи зовнішнього контролю щодо законності дій органів публічної влади та їхніх посадових осіб у частині прийнятих ними актів або вчинених ними дій (бездіяльності), які порушують передбачені законом права фізичних чи юридичних осіб, що забезпечується системою судових органів у передбаченому адміністративно-процесуальному порядку.

Назагал адміністративна юстиція являє собою один зі засобів обмеження виконавчої влади, а адміністративні суди – засіб реалізації принципу поділу влади, додатковий захисний механізм суб'єктивних прав і свобод громадян²²⁸.

На підставі викладеного можна констатувати, що, на думку більшості учених, адміністративна юстиція – це спеціалізоване правосуддя в сфері діяльності органів публічної адміністрації, тобто адміністративна форма судочинства.

Виходячи з попередніх тверджень, вбачається декілька підходів до розуміння поняття адміністративної юстиції:

– по-перше, адміністративна юстиція трактується тільки як судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції (власне, адміністративне судочинство). Її основну нормативну базу відповідно формує Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ);

²²⁷ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 218.

²²⁸ Сокурєнко О. А. Сучасна адміністративна юстиція. 2017. URL:https://scholar.google.ru/citations?view_op=view_citation&hl=uk&user=3E3GViMAAAJ&citation_for_view=3E3GViMAAAAJ:u-x6o8ySG0sC

– по-друге, судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції в рамках адміністративної юстиції може здійснюватися як звичайними судами, так і спеціалізованою системою адміністративних судів;

– по-третє, суб'єктно адміністративна юстиція передбачає вирішення адміністративно-правових спорів не тільки судами (адміністративне судочинство), а й іншими уповноваженими на те державними органами (скажімо, оскарження управлінських актів у позасудовому порядку). Згідно з таким підходом, нормативно-правова база адміністративної юстиції крім КАСУ доповнюється ще щонайменше Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» та окремими підзаконними відомчими актами.

Наявність адміністративно-правового спору вважається важливим критерієм для виокремлення спеціального виду судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічного управління.

Адміністративна юстиція характеризується особливим порядком вирішення адміністративно-правових спорів. Ця особливість полягає в тому, що: а) вирішення адміністративних справ потребує досконалого знання адміністративного законодавства, а також особливостей публічного управління та інших сфер діяльності, натомість для вирішення цивільної чи кримінальної справи достатньо знання матеріального права; б) специфіка адміністративних спорів вимагає потребу зрівняння положення сторін у суді, оскільки управлінські відносини з самого початку передбачають юридично нерівне становище сторін, де застосовуються імперативні відносини типу «влада-підпорядкування».

Таким чином, адміністративна юстиція (судочинство) – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних зі захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Мета і завдання адміністративної юстиції – це забезпечення ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень

з боку суб'єктів владних повноважень через адміністративне судочинство²²⁹.

Слід підкреслити той факт, що українського інституту адміністративної юстиції перед утворенням незалежної України у 1991 році не існувало взагалі. Власне, це пояснюється тим, що етнічні землі України до 1990 р. перебували в складі інших держав, наприклад:

- до 1917 р. володіння Російської й Австро-Угорської імперій;

- після 1917 р. володіння Радянського Союзу, Австро-Угорської імперії, Чехословаччини, Польщі, Угорщини, Румунії²³⁰.

Тож історіографія розвитку і становлення адміністративної юстиції в Україні пройшла складний і довгий шлях. Адміністративним кодексом УРСР від 12 жовтня 1927 р. (ст. 158) передбачалася можливість оскарження розпорядчих актів управління у разі їх невідповідності закону. У ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. зазначалося, що громадяни мають право у встановленому порядку оскаржити до суду дії службових осіб державних і громадських органів, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють їхні права. Проте лише у 1987 р. з прийняттям закону СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» зазначені гарантії було втілено в життя. На підставі цього Закону 25 квітня 1988 р. Цивільний процесуальний кодекс України було доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності».

Неабиякий розвиток адміністративної юстиції розпочався після 1990 р. Значну кількість законів України було доповнено нормами, які передбачали можливість оскарження неправомірних дій посадових осіб органів виконавчої влади.

²²⁹ Гончарук С. Т., Текеджанова К. Б. Адміністративна юстиція, адміністративне судочинство і адміністративний процес: понятійно-категоріальний вимір та співвідношення. *Юридичний Вісник*. 2020. Вип. 1 (54) С. 72.

²³⁰ Бевзенко В. Історія становлення й розвитку вітчизняного інституту адміністративної юстиції. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. С. 53–54. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2013_2_13

Відбулося значне зростання кількості розглянутих адміністративних справ у судах, узагальнилася практика їх розгляду. 3 грудня 1997 р. Пленумом Верховного Суду України було прийнято постанову № 13 «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян». 28 квітня 1992 р. Постановою Верховної Ради України затверджується Концепція судово-правової реформи в Україні, а згодом, 22 липня 1998 р., Указом Президента України схвалена Концепція адміністративної реформи, якими передбачалося введення в Україні адміністративного судочинства та прийняття нових кодифікованих адміністративно-процесуальних актів. Ці положення отримали своє реальне втілення в Законі України «Про судоустрій України» (втратив чинність) від 7 лютого 2002 р., відповідно до якого судова влада реалізовувалась шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. У 2004 р. Указом Президента України від 16 листопада утворюються місцеві та апеляційні адміністративні суди, а 6 липня 2005 р. приймається Кодекс адміністративного судочинства України.

На думку фахівців, запровадження адміністративної юстиції зумовлено необхідністю посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку держави та відсутністю ефективної процедури судового вирішення адміністративних справ, яка би враховувала специфіку публічно-правових відносин²³¹.

Отже, конституційне універсальне правило «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ст. 55 Основного Закону України) потребує адекватних механізмів його реалізації та контролю з боку судової влади.

Зрозуміло, що правосуддя є найбільш удосконаленим засобом захисту інтересів, прав і свобод людини, але аж ніяк

²³¹ Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. С. 17.

не є єдиним. Певною мірою захист законних прав та інтересів людини і держави, фізичних і юридичних осіб здійснюється органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, прокуратури. Виходячи з цього, громадянин, юридична особа можуть самостійно обрати спосіб захисту своїх прав, або звернутися до вищестоящого органу влади, або після цього, якщо цей орган не задовольнив звернення, – до суду. Тимчасом формування судового контролю впливає з принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову з метою створення механізму стримування і протидії, запобігання узурпації влади будь-якою гілкою.

Переважає більшість дослідників схильні вважати, що у світі склалися два основні варіанти (моделі) організації судового вирішення адміністративних спорів. Один з них втілений у більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права і передбачає існування в межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). Безумовною перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації. Неординарність цієї моделі пояснюється також існуванням особливої процедури розгляду судами адміністративних справ.

У державах англосаксонської (прецедентної) системи права повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам (Велика Британія, Канада, США). Такий підхід дає змогу уникнути труднощів, які інколи виникають у країнах, що дотримуються попередньої моделі, при обранні особою компетентного суду у зв'язку з множинністю різних судів. Однак досвід усе-таки показує, що контроль над адміністрацією з боку загальних судів не є неодмінно кращою гарантією для захисту прав громадянина.

Причину існування названих моделей можна побачити у відмінних концепціях права, яких дотримуються правові доктрини статутної і прецедентної систем права. Для статутної системи права характерний поділ права на публічне і приватне. У державах, де публічне, насамперед адміністративне, право одержало значний розвиток, поширена думка, що спірні

правовідносини у сфері публічного управління повинні вирішуватися автономною юрисдикцією – спеціалізованими адміністративними судами. Адміністративні суди керуються нормами публічного права, натомість суди цивільної юрисдикції застосовують найперше норми приватного права.

Навпаки, країни прецедентного права виходять з іншої засади: адміністрація підпорядковується тим самим правилам, що й громадяни та юридичні особи, а тому спори між ними вирішуються загальними судами у звичайному порядку.

Система адміністративної юстиції в зарубіжних країнах формувалася тривалий час. Нині у світовій практиці склалися такі основні моделі адміністративної юстиції: континентальна (романо-германська), англосаксонська (англо-американська) і традиційна. У другій половині XIX століття в більшості країн Західної Європи – у Німеччині, Іспанії, Італії, Голландії, Бельгії та інших – були також засновані адміністративні суди²³².

І. М. Винокурова також виділяє дві основні моделі адміністративної юстиції, що склалися саме в західних країнах: англо-американську та континентальну. Англо-американська характеризується відсутністю адміністративних судів та наявністю великої кількості адміністративних трибуналів – «квазісудових» органів, підконтрольних загальним судам. У континентальній моделі вбачається наявність адміністративних судів, які певною мірою відділені від судів загальної юрисдикції²³³.

У науковій літературі існує й інша класифікація моделей адміністративної юстиції, зокрема, В. В. Решота виокремлює такі чотири основні моделі (системи) забезпечення правового захисту громадян у сфері публічного права:

1) адміністративну (французьку, управлінську) модель, у якій органи адміністративної юстиції входять до складу органів державного управління та у своїй діяльності не є підконтрольними загальним судам;

²³² Сорочкіна О., Сковчиляс-Павлів О. В. Основні світові моделі адміністративної юстиції: приклад Республіки Італія та Сполучених Штатів Америки. *Секція права та психології* : збірник тез доповідей 76-ї Студентської науково-технічної конференції (м. Львів, 15–29 жовтня 2018 р.). Львів : В-во «Львівської політехніки», 2018. С. 93–94.

²³³ Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2011. С. 9.

2) адміністративно-судову (німецьку) модель, що характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення адміністративних спорів, які входять у загальну судову систему, проте у своїй діяльності є незалежними від адміністративних органів та звичайних судів;

3) квазісудову (англосаксонську, англо-американську) модель, за якою основна маса адміністративних справ розглядається спеціальними трибуналами (агентствами, комісіями та ін.), які не входять до системи загальних судів, проте перебувають під їхнім контролем, а також можуть бути ними розглянуті;

4) загальносудову модель, яка полягає у розгляді та вирішенні судами загальної юрисдикції (в порядку окремого провадження) при використанні цивільно-процесуальної форми скарги на дії (рішення) органів державного управління порушених прав та свобод²³⁴.

Ю. С. Педько підкреслює, що континентальний досвід організаційної побудови системи адміністративної юстиції передбачає головно дві організаційні моделі, які мали найвагомійший вплив на підходи щодо визначення організаційної моделі адміністративної юстиції в інших країнах, – французьку і німецьку. Правова природа французької адміністративної юстиції поступово змінила пріоритети з управлінських на загальносудові²³⁵.

Континентальна модель адміністративної юстиції характеризується наявністю адміністративних судів, які здійснюють правосуддя з публічно-правових спорів відповідно до чітко встановлених процесуальних норм. Окремі види публічно-правових спорів можуть вирішуватися спеціалізованими адміністративно-судовими установами. У цілому континентальна модель побудови адміністративної юстиції, засади якої були закладені у Франції та Німеччині, у подальшому розвинулася в таких країнах, як Португалія, Італія, Польща, Греція, Нідерланди, Болгарія та ін.

²³⁴ Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції. *Університетські наукові записки*. 2006. № 1 (17). С. 209.

²³⁵ Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. С. 73.

Для англо-американської моделі притаманна відсутність спеціалізованих судів і досить широкі повноваження судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних спорів поряд із цивільними справами. Подібний підхід застосовується в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії, Йорданії, Лівії, Судані, Саудівській Аравії.

М. Д. Кухар вважає, що перелік моделей адміністративної юстиції може бути доповнений і моделлю змішаного характеру. Наприклад, у Японії під впливом особливого менталітету перевага надається не контролю з боку правоохоронних органів (прокуратури, суду), а «внутрішньому», власне адміністративному контролю зі специфічними примирувальними процедурами. Зокрема, для вирішення спорів у сфері публічного управління застосовуються заходи адміністративно-консультативного характеру. Скарга фізичної особи, права якої порушені, направляється до Департаменту адміністративного нагляду незалежного Агентства з адміністративного менеджменту. Після цього така скарга передається адміністративному консультанту, який направляє її до органу публічної адміністрації, дії якого оскаржуються, з метою усунення причин скарги. Адміністративний консультант у такому випадку виступає посередником між скаржником і органом публічної адміністрації. У разі невирішення спору в адміністративному порядку скарга подається до суду. Отже, в цій країні законодавчо встановлено порядок оскарження рішень і дій органів публічної адміністрації як в адміністративному, так і в судовому порядку²³⁶.

Таким чином, відповідь на питання, який орган і як здійснюватиме адміністративну юстицію в певній конкретній державі, є неоднозначною. Конституції як основні закони держав можуть закріпити цю функцію за різними державними органами: за загальними судами (Росія, Ізраїль, Данія); за спеціальними адміністративними судами (Франція, Німеччина); за адміністративними органами (адміністративними трибуналами у Великобританії, Шотландії й Уельсі; адміністративними комісіями, агентствами у США); за змішаними органами –

²³⁶ Кухар М. Д. Організаційно-правові моделі устрою та функціонування адміністративної юстиції. *Наше право*. 2013. № 3. С. 77.

адміністративними або загальними судами та адміністративно-юрисдикційними органами адміністрації (Бельгія, Індія, Канада, Нідерланди, Єгипет, Швейцарія та ін.).

С. Ю. Войнолович влучно зазначає, що організаційна побудова адміністративної юстиції в окремих країнах має свої особливості, які не завжди можна розглянути в рамках традиційних моделей, запропонованих у юридичній літературі. Автор вважає, що адміністративна юстиція може існувати в різноманітних організаційних формах, а тому зводити її виключно до функціонування системи незалежних адміністративних судів (тобто до адміністративного судочинства) є помилковим. Водночас, при порівнянні різних способів організації вирішення адміністративних спорів, очевидна перевага належить судовій формі захисту прав і свобод особи²³⁷.

Слід зазначити, що в Україні інститут адміністративної юстиції створений за зразком континентальної моделі та реалізується у формі адміністративного судочинства. Так, у ст. 20 КАС України констатується, що в Україні існують місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди²³⁸.

Запровадження адміністративної юстиції (адміністративного судочинства) для розгляду спорів у сфері управлінської діяльності на професійній основі – це ще один крок до розбудови сучасної правової держави, громадянського суспільства та захисту прав і свобод людини в нашій державі.

2. ПРИНЦИПИ ТА УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Процесуальною складовою адміністративної юстиції є адміністративне судочинство, тобто урегульована законом діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

²³⁷ Войнолович С. Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2–3. С. 201.

²³⁸ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.

Завдання адміністративного судочинства обумовлюють більшість його особливостей, тобто те, що відрізняє його від інших видів судочинства. Воно відображає спрямованість адміністративного судочинства – його кінцеву мету, а предмет вказує на сферу правовідносин, на яку поширюється юрисдикція судів, що здійснюють адміністративне судочинство.

Переломним етапом у становленні адміністративного судочинства в Україні вважається прийняття 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України (зі змінами станом на 5 серпня 2021 р.). Згідно зі ст. 3 КАС України, адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ст. 55 Конституції України²³⁹ проголошує: право особи на судовий захист прав і свобод, в тому числі право на оскарження до суду незаконних дій і рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб; право на розгляд своєї справи в тому суді і тим суддею, до підсудності яких дана справа віднесена за законом; право на одержання кваліфікованої юридичної допомоги (ст. 59 Конституції), в тому числі право користуватись послугами адвоката з моменту затримання, арешту або пред'явлення обвинувачення. До цієї групи гарантій також належать право на оскарження в суді незаконного арешту, право не свідчити проти себе і своїх близьких (ст. 63 Конституції України), право вважатися невинуватим, поки протилежне не буде доведено і встановлено вироком суду, що вступив в законну силу (так звана презумпція невинуватості, вказана у ст. 62 Конституції України), право на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їхніх посадових осіб, право звертатись у міждержавні органи зі захисту прав і свобод людини, якщо вичерпано всі внутрішньодержавні засоби правового захисту.

Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій

²³⁹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина.

Частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, які виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав і основних свобод людини, що, згідно зі статтею 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке, згідно зі статтею 64 Конституції України, не може бути обмежено.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його принципів, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюється адміністративно-процесуальна діяльність.

Слід зазначити, що будь-яка діяльність здійснюється на основі певних принципів, тобто основних, вихідних положень, додержання яких забезпечує узгодженість дій усіх її учасників, орієнтує їх на досягнення певного результату шляхом використання найефективніших засобів і методів. Недотримання визначених принципів призводить до непослідовності такої діяльності, неузгодженості в діях її учасників і зрештою не до тих результатів, досягнення яких було її основною метою. Зважаючи на це, принципи відіграють особливе значення у формуванні та функціонуванні системи адміністративних судів.

Передусім варто підкреслити, що з етимологічної точки зору терміном «принцип» (з лат. *principium* – основа, начало, засада) позначається: керівна ідея; основне правило поведінки; вираз необхідності чи, в певному аспекті, закономірності окремих процесів об'єктивної дійсності. Також «принципи» тлумачаться як: особливості, покладені в основу створення чи здійснення чого-небудь, спосіб утворення чи здійснення чогось; переконання, норми, правила, якими керуються у житті, поведінці, канон²⁴⁰.

²⁴⁰ Адміністративне судочинство : навч. посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 69.

Принципами судочинства називають основні, базові правила розгляду, вирішення судових спорів, які мають зовнішній вираз у нормах процесуальних кодексів. Стосовно процесу це найбільш загальні правила поведінки визначеного характеру, закріплені в законі, звернені до всіх учасників процесу, які мають загальнообов'язковий характер та забезпечуються засобами державного примусу і мають правовий механізм реалізації. Згідно зі ст. 2 КАС України, основними засадами (принципами) здійснення правосуддя в адміністративних судах є: верховенство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення.

Принцип верховенства права (ст. 6 КАС України). Відповідно до цього принципу, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

У п. 4.1 Рішення Конституційного Суду України № 15рп/2004 від 2 листопада 2004 р. задекларовано: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо,

які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства»²⁴¹.

Ст. 7 КАС України декларує, що суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (ст. 8 КАС України). Зміст принципу правової рівності проявляється насамперед у рівності прав і свобод; рівності юридичних властивостей, у рамках яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також рівності перед законом та судом. Правова рівність громадян обумовлюється розвитком принципу справедливості та є однією з характерних рис демократії. Усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Принцип рівності перед законом і судом спрямований на вирівнювання становища приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже при чіткому визначенні прав і обов'язків приватної особи та адміністративного органу в адміністративній процедурі обидва суб'єкти «зв'язані» законом. Принцип рівності перед законом означає також рівність

²⁴¹ Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-пп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

різних приватних осіб перед законом, оскільки однакові адміністративні справи повинні вирішуватись однаково²⁴².

У Рішенні Конституційного Суду України № 11рп/2012 від 25 квітня 2012 року зроблено висновок, що конституційна засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності до правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в ч. 1 ст. 55 Конституції України; ця засада є похідною від загального принципу рівності громадян перед законом, визначеного ч. 1 ст. 24 Основного Закону України, і стосується, зокрема, сфери судочинства; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав²⁴³.

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (ч. 1 ст. 9 КАС України). З цього приводу В. С. Стефанюк зазначає, що змагальністю визначається весь процес відбору (подання, витребування, залучення) фактичного матеріалу, необхідного для розв'язання адміністративним судом адміністративної справи, встановлюються форми, методи і способи дослідження цього матеріалу, процесуальна діяльність суб'єктів доказування, її послідовність і правові наслідки. Утвердження своїх міркувань і оспорювання доводів, міркувань та заперечень протилежної сторони визначають зовнішню форму судового адміністративного процесу, надаючи йому змагального вигляду – боротьби сторін перед адміністративним судом²⁴⁴.

Принцип диспозитивності (ч. 2 ст. 9 КАС України). Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою і не може виходити за межі позовних вимог, крім якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини

²⁴² Бондарчук С. А. Принцип рівності учасників адміністративного процесу. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 17.

²⁴³ Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 р. № 11рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-12#Text>

²⁴⁴ Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. Харків : Консум, 2003. С. 211.

і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Особа, яка звернулася по судовий захист, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Офіційне з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4 ст. 9 КАС України). Суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

В адміністративному судочинстві, на відміну від інших форм судочинства, важливе місце займає активна роль суду в процесі, що пояснюється публічним характером справ, які він розглядає.

Принцип гласності (ст. 10 КАС України). Розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, передбачених КАС України. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою у судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу. Особи, які бажають бути присутніми у судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених КАС України. Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання повинні здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання і здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Розгляд справи у закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, у разі необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи у закритому судовому

засіданні постановляється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судове засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні проводиться з додержанням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі потреби – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбуваються в закритому судовому засіданні.

Використання систем відеоконференцзв'язку і транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не допускається. Судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, проголошується прилюдно. Якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише резолютивна частина рішення.

Офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, визначеному цим Кодексом.

Судове рішення (повне або скорочене), ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно у порядку, визначеному цим Кодексом.

Якщо судовий розгляд проводився в закритому судовому засіданні, прилюдно оголошується лише вступна та резолютивна частини рішення, якщо такі частини не містять інформації, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні. Якщо вступна та (або) резолютивна частини рішення містять таку інформацію, їх оголошення здійснюється в закритому судовому засіданні.

Принцип відкритості (ст. 11 КАС України). Ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної чи письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, котра не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом.

Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень у порядку, передбаченому КАС України.

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

У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи у закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, руху справи з одного суду до іншого.

При розкритті інформації щодо справи, визначеної частинами третьою та четвертою цієї статті, не можуть бути оприлюднені такі відомості:

1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

2) реєстраційні номери транспортних засобів;

3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

4) інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Такі відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України.

Судочинство і діловодство в адміністративних судах провадиться державною мовою. Суди забезпечують рівність прав учасників судового процесу за мовною ознакою. Суди використовують державну мову в процесі судочинства та гарантують право учасників судового процесу на використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють.

Учасники судового процесу, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право робити заяви, надавати пояснення, виступати в суді і заявляти клопотання рідною мовою або мовою, якою вони володіють, користуючись при цьому послугами перекладача, в порядку, встановленому КАС України.

Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах в Україні діє адвокатура. Учасники справи мають право користуватися правничою допомогою. Представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом. Безоплатна правнича допомога надається в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правничої допомоги.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку.

У судах функціонує Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система. Позовні та інші заяви, скарги та інші визначені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, в порядку їх

надходження підлягають обов'язковій реєстрації в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в день надходження документів. Визначення судді або колегиї суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи здійснюється Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою у порядку, визначеному КАС України (автоматизований розподіл справ).

Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Суд направляє судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судового процесу на їхні офіційні електронні адреси, вчиняє інші процесуальні дії в електронній формі із застосуванням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в порядку, визначеному КАС України та Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Адвокати, нотаріуси, приватні виконавці, судові експерти, державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання державного та комунального секторів економіки реєструють офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в обов'язковому порядку. Інші особи реєструють свої офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в добровільному порядку.

Особам, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, суд вручає будь-які документи у справах, у яких такі особи беруть участь, виключно в електронній формі шляхом їх направлення на офіційні електронні адреси таких осіб, що не позбавляє їх права отримати копію судового рішення у паперовій формі за окремою заявою.

Аналіз сутності загальних принципів судочинства, специфіки прояву у різних формах судочинства дає можливість визначити спрямованість, завдання, зміст та значення для суспільства і держави адміністративного судочинства.

Одним з найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального

положення учасників адміністративного процесу. Відповідно до ст. 42 КАС України, учасниками справи є сторони, треті особи. У справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Сторонами адміністративної справи в позовному провадженні, відповідно до ст. 46 КАС України, є сторони (позивач та відповідач).

Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;

3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;

4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права і обов'язки. Вони зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Учасники справи, відповідно до ст. 44 КАС України, мають право:

1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;

2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні

доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;

3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;

5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Крім вище зазначеного:

– позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову. Позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити чи зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження;

– відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву.

Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Суд не приймає відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси.

Відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може пред'явити зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 КАС України.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, можуть вступити у справу до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, пред'явивши позов до однієї або декількох сторін.

Задоволення позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, розгляд адміністративної справи за клопотанням учасника справи починається спочатку.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, у разі 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 учасників справи. Якщо адміністративний суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі або при підготовці справи до судового розгляду встановить, що судові рішення може вплинути на права та обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучене як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

У заявах про залучення третіх осіб і у заявах третіх осіб про вступ у справу на стороні позивача або відповідача зазначається, на яких підставах третіх осіб належить залучити до участі у справі.

Про залучення третіх осіб до участі у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначає, на які права чи обов'язки такої особи та яким чином може вплинути рішення суду у справі. Ухвала

за наслідками розгляду питання про вступ у справу третіх осіб окремо не оскаржується. Заперечення проти такої ухвали може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за результатами розгляду справи.

Ст. 53 КАС України визначає, що у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.

У визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключеними обставинами.

У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. За відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

З метою захисту прав викривача, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», Національне агентство з питань запобігання корупції за зверненням викривача може звертатися до суду з позовом (заявою) в інтересах викривача, брати участь у розгляді справ за такими позовами (заявами), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) викривачів, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими чи виключеними обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) викривача.

Сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника, крім випадку, встановленого частиною дев'ятою статті 266 КАС України.

Особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій справі представника.

Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

Держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада беруть участь у справі через відповідний орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник, інша уповноважена особа відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування), або через представника.

Права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом.

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Суд з метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, та які беруть участь у справі, може залучити до участі у справі їхніх законних представників.

У разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, а також у разі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді з підстав, встановлених законом, суд зупиняє провадження у справі та ініціює перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення чи заміну законного представника.

Законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах.

Законні представники можуть доручати ведення справи в суді іншим особам, які за законом мають право здійснювати представництво в суді.

Якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити до участі у справі відповідний орган чи особу, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Представником у суді може бути адвокат або законний представник.

У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка, відповідно до частини другої статті 43 цього Кодексу, має адміністративну процесуальну дієздатність.

Органи або інші особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, представляють у суді їхні посадові особи, крім випадків якщо такі органи та особи є стороною чи третьою особою у справі.

Одна й та сама особа може бути одночасно представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх осіб на одній стороні, за умови відсутності конфлікту інтересів між ними.

Повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені такими документами:

- 1) довіреністю фізичної або юридичної особи;
- 2) свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна.

Довіреність фізичної особи має бути посвідчена нотаріально або, у визначених законом випадках, іншою особою.

У разі задоволення заявленого клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи, що розглядається, суд без виходу до нарадчої кімнати постановляє ухвалу, яка заноситься секретарем судового засідання до протоколу судового засідання, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Довіреність фізичної особи, за зверненням якої прийнято рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), який прийняв таке рішення.

Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним цифровим підписом) посадової особи, уповноваженої на це законом, установчими документами.

Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність».

Відповідність копії документа, що підтверджує повноваження представника, оригіналу може бути засвідчена підписом судді.

Оригінали документів, зазначених у цій статті, копії з них, засвідчені суддею, або копії з них, засвідчені у визначеному законом порядку, приєднуються до матеріалів справи.

У разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність або ордер в електронній формі, підписані електронним підписом відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів).

У разі подання представником до суду заяви, скарги, клопотання він додає довіреність або інший документ, що посвідчує його повноваження, якщо в справі немає підтвердження

такого повноваження на момент подання відповідної заяви, скарги, клопотання.

Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки.

Обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності або ордері.

Про припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю має бути повідомлено суду шляхом подання письмової заяви.

У разі припинення повноважень представника на здійснення представництва особи у справі він не може бути у цій самій справі представником іншої сторони, третьої особи на іншій стороні або третьої особи зі самостійними вимогами на предмет спору.

Не може бути представником в суді особа, яка бере участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок, або є помічником судді, що розглядає справу. Особа не може бути представником, якщо вона у цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої у цій справі суперечать інтересам її довірителя.

Судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи

Особи, які є іншими учасниками судового процесу, – помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Розглядаючи питання про процесуальні права та обов'язки осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства, слід зазначити, що для них не встановлено універсального

переліку таких прав та обов'язків. Стосовно кожного учасника адміністративного судочинства з цієї групи КАС України встановлює специфічні процесуальні права та обов'язки, в яких повністю відбиваються функції, що виконуються в ході процесу цими суб'єктами.

Помічник судді:

1) бере участь в оформленні судових справ, за дорученням судді готує проекти запитів, листів, інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної справи, виконавчих документів;

2) здійснює оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим учасникам справи відповідно до вимог процесуального законодавства, контролює своєчасність надсилання копій судових рішень;

3) виконує інші доручення судді, що стосуються організації розгляду судових справ.

Помічник судді за дорученням судді (головуючого у судовій колегії) може за відсутності секретаря судового засідання здійснювати його повноваження. Під час здійснення таких повноважень помічнику судді може бути заявлено відвід з підстав, визначених КАС України, для відводу секретаря судового засідання.

Секретар судового засідання:

1) здійснює судові виклики і повідомлення;

2) перевіряє, хто з учасників судового процесу з'явився в судове засідання, хто з учасників судового процесу бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, і доповідає про це головному;

3) забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами і проведення судового засідання в режимі відеоконференції;

4) забезпечує ведення протоколу судового засідання;

5) забезпечує оформлення матеріалів адміністративної справи;

6) виконує інші доручення голові у справі.

До участі в адміністративному процесі головуючим у судовому засіданні може залучатися судовий розпорядник, який:

1) забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників судового процесу;

2) оголошує про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї;

3) слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання;

4) приймає від присутніх у залі учасників судового процесу та передає документи і матеріали суду під час судового засідання;

5) виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта;

6) запрошує до зали судового засідання свідків та виконує розпорядження головуючого про приведення їх до присяги;

7) виконує інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Вимоги судового розпорядника, пов'язані з виконанням обов'язків, установлених цією статтею, є обов'язковими для учасників справи, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання. У разі відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання.

Як свідок в адміністративній справі може бути викликана судом кожна особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати у справі. Свідок викликається в судове засідання з ініціативи суду або учасників справи. Учасник справи, заявляючи клопотання про виклик свідка, повинен зазначити його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби та обставини, щодо яких він може дати показання. Свідок зобов'язаний з'явитися до суду за його викликом і дати правдиві показання про відомі йому обставини. За відсутності заперечень учасників справи свідок може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Суд може дозволити свідку брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції незалежно від заперечень учасників справи, якщо свідок не може з'явитися до суду через хворобу, похилий вік, інвалідність або з інших поважних причин. У разі неможливості прибуття до суду та участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції 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 із викликом до суду.

Не можуть бути допитані як свідки:

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

2) особи, які за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з наданням професійної правничої допомоги або послуг посередництва (медіації) під час проведення позасудового врегулювання спору, – про такі відомості;

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

4) судді та присяжні – про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення, або про інформацію, яка стала відома судді під час врегулювання спору за його участю;

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

Особи, які мають дипломатичний імунітет, не можуть бути допитані як свідки без їхньої згоди, а представники дипломатичних представництв – без згоди дипломатичного представника.

Свідок, який з'явився на вимогу суду, не має права відмовитися від давання показань, крім показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, над якою встановлено опіку чи піклування, член сім'ї або близький родич цих осіб), які можуть тягнути юридичну відповідальність для нього або таких членів сім'ї чи близьких родичів.

Свідок, який з'явився на вимогу суду та відмовляється давати показання, зобов'язаний повідомити причини відмови.

Експертом є особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи.

Експерт може призначатися судом або залучатися учасником справи.

Експерт зобов'язаний дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому питання.

Експерт зобов'язаний з'явитися до суду за викликом суду та роз'яснити свій висновок і відповісти на питання суду та учасників справи. За відсутності заперечень учасників справи експерт може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Експерт не має права передоручати проведення експертизи іншій особі.

Експерт має право:

- 1) ознайомлюватися з матеріалами справи;
- 2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів і зразків, якщо експертиза призначена судом;
- 3) викладати у висновку експерта виявлені в ході проведення експертизи факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були поставлені питання;
- 4) бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета та об'єктів дослідження;
- 5) для цілей проведення експертизи заявляти клопотання про опитування учасників справи та свідків;
- 6) користуватися іншими правами, що надані Законом України «Про судову експертизу».

Експерт має право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних із проведенням експертизи і викликом до суду.

Призначений судом експерт може відмовитися від надання висновку, якщо наданих на його запит матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків. Заява про відмову мусить бути вмотивованою.

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

Експерт з питань права зобов'язаний з'явитися до суду за його викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати роз'яснення. За відсутності заперечень учасників

справи експерт з питань права може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

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

Спеціалістом є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками, необхідними для застосування технічних засобів, і призначена судом для надання консультацій та технічної допомоги під час вчинення процесуальних дій, пов'язаних із застосуванням таких технічних засобів (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбору зразків для проведення експертизи тощо).

Допомога та консультації спеціаліста не замінюють висновок експерта.

Спеціаліст зобов'язаний з'явитися до суду за його викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати консультації та роз'яснення, у разі потреби надавати суду іншу технічну допомогу. За відсутності заперечень учасників справи спеціаліст може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Спеціаліст має право знати мету свого виклику до суду, відмовитися від участі у судовому процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями та навичками, звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів, а також право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних із викликом до суду.

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 іншою, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими.

Перекладач допускається ухвалою суду за клопотанням учасника справи або призначається з ініціативи суду.

Участь перекладача, який володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими, є обов'язковою при розгляді справи, одним із учасників якої є особа з порушенням слуху. Кваліфікація такого перекладача підтверджується відповідним документом, виданим у порядку, встановленому законодавством.

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

Перекладач зобов'язаний з'являтися до суду за його викликом, здійснювати повний і правильний переклад, посвідчувати правильність перекладу своїм підписом на процесуальних документах, що вручаються сторонам, у перекладі на їх рідну мову або мову, якою вони володіють. За відсутності заперечень учасників справи перекладач може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

3. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

Загальним завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом суперечок у сфері публічних правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

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

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія);

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

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір.

Законодавець у п. 2. ст. 4 КАС України визначив, що публічно-правовий спір – це спір, у якому:

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

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

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

Публічно-правовий спір – конфлікт, у якому хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і суперечка виникла у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і конфлікт виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і конфлікт виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи²⁴⁵.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій,

²⁴⁵ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 371.

а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Розглядаючи питання підсудності, насамперед необхідно визначити коло справ, які підлягають і які не підлягають розгляду і вирішенню в адміністративних судах, тобто визначити підвідомчість цих судів. Отже, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема (ст. 19 КАС України):

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

- спорах адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», зі суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

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

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

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

- спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

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

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

- спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних

органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

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

– спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;

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

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

– спорах зі суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

– спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

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

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулівної організації

віднесені до його (ii) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої статті 19 КАС України.

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

Тепер щодо підсудності. Підсудність – це розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ. Отже, згідно з чинним КАС України, підсудність поділяється на такі види:

- 1) предметна;
- 2) інстанційна;
- 3) територіальна;
- 4) підсудність кількох пов'язаних між собою вимог (за зв'язком справ).

Розглянемо кожен із цих видів підсудності детальніше.

Предметна підсудність адміністративних справ (ст. 20 КАС України).

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

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

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

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

– уточнення списку виборців;

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

– оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутата сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їхніх довірених осіб;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Інстанційна підсудність адміністративних справ (ст.ст. 22–24 КАС України).

Суд першої інстанції.

Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених частинами другою – четвертою статті 22 КАС України.

Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою

цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, а також спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Суд апеляційної інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

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

У випадках, визначених цим Кодексом, Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд

апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Суд касаційної інстанції

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

Територіальна підсудність адміністративних справ передбачена ст.ст. 25–30 КАС України.

Підсудність справ за вибором позивача

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

Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, то справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача.

Підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача

Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено КАС України.

Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено КАС України.

Виключна підсудність

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень,

повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених КАС України, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їхня посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Підсудність справи, у якій однією зі сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін.

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

Підсудність кількох пов'язаних між собою вимог (за зв'язком справ) (ст. 21 КАС України)

Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою.

Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача.

Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд.

Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд.

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

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

Суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

1) до початку розгляду справи по суті задоволено клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);

2) при відкритті провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду;

3) після відкриття провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду;

4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;

5) ліквідовано або з визначених законом підстав припинено роботу адміністративного суду, який розглядав справу;

6) однією зі сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду;

7) справа підлягає розгляду як зразкова у порядку, визначеному статтею 290 КАС України.

Передача адміністративної справи з одного суду до іншого на підставі відповідної ухвали, яка підлягає оскарженню, здійснюється не пізніше наступного дня після закінчення строку на оскарження такої ухвали, а в разі подання апеляційної скарги – після залишення її без задоволення.

Передача адміністративної справи з одного суду до іншого в інших випадках здійснюється не пізніше наступного дня після видання відповідного розпорядження голови суду або постановлення відповідної ухвали, яка не підлягає оскарженню.

Передача справи на вирішення Верховного Суду як зразкової справи здійснюється відповідно до вимог статті 290 КАС України.

Згідно зі ст. 118 КАС України, процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії.

Процесуальні строки встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначені – встановлюються судом.

Процесуальні строки визначаються днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати.

Суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства.

Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку.

Строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку.

Якщо закінчення строку, що визначається місяцями, припадає на такий місяць, що відповідного числа не має, 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.

Суд за заявою учасника справи поновлює пропущений процесуальний строк, встановлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли КАС України встановлено неможливість такого поновлення.

Встановлений судом процесуальний строк може бути продовжений судом за заявою учасника справи, поданою до закінчення цього строку, чи з ініціативи суду.

Якщо інше не встановлено законом, заява про поновлення процесуального строку розглядається судом, у якому належить вчинити процесуальну дію, стосовно якої пропущено строк, а заява про продовження процесуального строку, встановленого судом, – судом, який встановив строк, у письмовому провадженні.

Одночасно з поданням заяви про поновлення процесуального строку має бути вчинена процесуальна дія (подана заява, скарга, документи тощо), стосовно якої пропущено строк.

Пропуск строку, встановленого законом або судом учаснику справи для подання доказів, інших матеріалів чи вчинення певних дій, не звільняє такого учасника від обов'язку вчинити відповідну процесуальну дію.

Про поновлення або продовження процесуального строку, відмову у поновленні або продовженні процесуального строку суд постановляє ухвалу, яка не пізніше наступного дня з дня її постановлення надсилається особі, яка звернулася з відповідною заявою.

Для звернення до адміністративного суду по захист прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. КАС України та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Для звернення до адміністративного суду з позовами у спрах за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та позовами у спрах, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, встановлюється тримісячний строк із дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Якщо рішення за результатами розгляду скарги позивача на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень не було прийнято та (або) вручено суб'єктом владних повноважень позивачу у строки, встановлені законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк, який обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

Якщо після відкриття провадження у справі суд дійде висновку, що викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання поважними причин пропуску строку звернення до адміністративного суду був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Склад суду

Усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, встановлених КАС України, розглядаються і вирішуються суддею одноособово.

Адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, крім випадку, встановленого частиною четвертою статті 22 КАС України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), розглядаються і вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів.

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

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів.

Адміністративні справи, підсудні апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів.

Адміністративні справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше трьох суддів.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами здійснюється судом у такому самому кількісному складі, в якому ці рішення були ухвалені (одноособово або колегіально).

Незалежно від того, у якому складі розглядалася справа, перегляд судових рішень за виключними обставинами з підстав, визначених пунктами 1, 2 частини п'ятої статті 361 КАС України, здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів, а з підстав, визначених пунктом 3 частини п'ятої статті 361 КАС України, – Великою Палатою Верховного Суду.

У визначених КАС України випадках перегляд судових рішень судом касаційної інстанції здійснюється судовою палатою Касаційного адміністративного суду (палатою), об'єднаною палатою Касаційного адміністративного суду (об'єднаною палатою) або Великою Палатою Верховного Суду (Великою Палатою).

Засідання палати в суді касаційної інстанції вважається правомочним за умови присутності на ньому більше половини її складу.

Засідання об'єднаної палати, Великої Палати вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини її складу.

Питання про розгляд справи колегією у складі більше трьох суддів вирішується, враховуючи категорію і складність справи, колегією суддів, визначеною в порядку, встановленому частиною другою статті 31 КАС України, до початку розгляду справи, про що постановляється відповідна ухвала.

Усі питання, що виникають під час колегіального розгляду адміністративної справи, вирішуються більшістю голосів суддів.

При прийнятті рішення з кожного питання жоден зі суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Головуючий у судовому засіданні голосує останнім.

Суддя, не згодний зі судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою

окрему думку. Про наявність окремої думки повідомляються особи, які беруть участь у справі, без оголошення її змісту в судовому засіданні. Окрема думка приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Справа, розгляд якої розпочато одним суддею чи колегією суддів, повинна бути розглянута цим самим суддею чи колегією суддів, за винятком випадків, які унеможливають участь судді у розгляді справи.

У разі зміни складу суду розгляд справи починається спочатку, за винятком випадків, визначених КАС України.

Суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи і підлягає відводу (самовідводу) (ст. 36 КАС України):

1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в цій чи іншій справі;

2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи;

3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших учасників судового процесу, або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу;

4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді;

5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, встановленого статтею 31 КАС України.

Суддя підлягає відводу (самовідводу) також за наявності обставин, встановлених статтею 37 КАС України.

До складу суду не можуть входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя.

Незгода сторони з процесуальними рішеннями судді, рішення або окрема думка судді в інших справах, висловлена публічно думка судді щодо того чи іншого юридичного питання не може бути підставою для відводу.

Доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Ці дані встановлюються такими засобами:

- 1) письмовими, речовими і електронними доказами;
- 2) висновками експертів;
- 3) показаннями свідків.

Особливості визначення шкоди, заподіяної протиправними (незаконними) індивідуальними актами та/або рішеннями, зазначеними у частині першій статті 266-1 КАС України, встановлюються Законом України «Про банки і банківську діяльність» та Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування.

Предметом доказування є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення.

Сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень.

Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування.

Суд не бере до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, встановленого законом.

Обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування.

Достовірними є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи.

Достатніми є докази, які у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмета доказування.

Питання про достатність доказів для встановлення обставин, що мають значення для справи, суд вирішує відповідно до свого внутрішнього переконання.

Кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 78 КАС України.

В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте визначення поняття «адміністративне судочинство».
2. Окресліть існуючі підходи до визначення поняття «адміністративна юрисдикція».
3. Наведіть історичні передумови виникнення та основні моделі (типи) адміністративної юстиції в світі.
4. Охарактеризуйте принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя.
5. На які справи поширюється компетенція адміністративних судів?
6. Що таке підсудність? Охарактеризуйте види підсудності.
7. Що є доказами в адміністративному судочинстві?
8. Опишіть види строків в адміністративному судочинстві.

Розділ 9

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

1. РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

Одним із основних прав людини є право на судовий захист. Зміст інституту адміністративної юстиції передбачає відповідне провадження в адміністративних судах, де у визначеному законом процесуальному порядку здійснюється розгляд адміністративних спорів окремої категорії.

Провадження в адміністративних судах – це врегульована нормами КАС України послідовна діяльність судів із розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що виникають у сфері публічного управління між публічною адміністрацією (посадовими особами) та фізичними і юридичними особами, яка провадиться в ході розгляду індивідуально-конкретної справи²⁴⁶.

За змістом Кодексу адміністративного судочинства України виокремлюються три основні стадії розгляду індивідуально-конкретних справ у судах адміністративної юрисдикції:

I. Розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції.

II. Розгляд адміністративної справи в апеляційному порядку.

III. Розгляд адміністративної справи в касаційному порядку.

Водночас у системі адміністративного судочинства доцільно розрізняти провадження за нововиявленими обставинами та провадження за винятковими обставинами.

З огляду на це доречно зауважити, що КАС України визначає: розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції (Розділ III КАС України); розгляд адміністративної справи

²⁴⁶ Адміністративне судочинство : навч. посібник / укл. Н. П. Бортник, Н. В. Лесько, О. В. Скочилас-Павлів, М. Р. Малець. Київ : Людмила, 2021. С. 158.

в апеляційному порядку; розгляд адміністративної справи в касаційному порядку як окремі провадження в адміністративному суді, що є не зовсім правильно. Довести наведене твердження просто.

Метою будь-якого провадження є виконання поставленого завдання. А розгляд адміністративної справи у суді першої інстанції не вичерпує загального завдання провадження щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Тільки при проходженні всіх трьох інстанцій завдання адміністративної справи отримує своє завершення²⁴⁷.

Адміністративний процес у суді першої інстанції автори підручника «Адміністративне судочинство України» поділяють на чотири стадії:

- 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) судовий розгляд;
- 4) ухвалення судового рішення²⁴⁸.

Отже, форми реалізації права на судовий захист обумовлюються особливостями процесуальної форми певного різновиду судочинства. Право на позов як єдине поняття органічно поєднує в собі дві правомочності: право на пред'явлення позову і право на задоволення позову.

Оскільки КАС України визначає адміністративний позов як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах, то поняття «право на адміністративний позов», «право на пред'явлення адміністративного позову» та «право на звернення з адміністративним позовом» слід розуміти як рівнозначні²⁴⁹.

²⁴⁷ Національна академія внутрішніх справ. URL: https://arm.naiiau.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec16.html

²⁴⁸ Адміністративне судочинство : навч. посібник / укл. Н. П. Бортник, Н. В. Лесько, О. В. Сkochиляс-Павлів, М. Р. Малець. Київ : Людмила, 2021. С. 158.

²⁴⁹ Осадчий А. Ю. Право на звернення з адміністративним позовом. *Наукові праці НУ «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 402.

Адміністративний позов пред'являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції²⁵⁰. Позовна заява подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування.

При розгляді справи судом за правилами загального позовного провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, визначених КАС України.

Заявами по суті справи є:

- позовна заява;
- відзив на позовну заяву (відзив);
- відповідь на відзив;
- заперечення;
- пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.

Позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом.

На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

У позовній заяві зазначаються:

1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;

2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їхнє місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо

²⁵⁰ Лазнюк Є. В. Адміністративний позов як підстава порушення справи в адміністративному суді. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4 (65). С. 105.

такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти;

3) ціна позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; перелік доказів, що підтверджують вказані обставини;

6) відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – в разі якщо законом встановлений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;

7) відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

8) перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності у позивача чи іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви;

9) у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;

10) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

11) власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав.

Якщо позовна заява подається представником, то в ній додатково наводяться відомості, визначені у пункті 2 частини п'ятої статті 160 КАС України стосовно представника.

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, в заяві повинні бути зазначені підстави такого звернення.

Якщо позовна заява подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення позивача від сплати судового збору.

У позовній заяві можуть бути вказані й інші відомості, необхідні для правильного вирішення спору.

До позовної заяви додаються її копії, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості учасників справи, крім випадків, визначених частиною другою цієї статті.

Суб'єкт владних повноважень, подаючи адміністративний позов, зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, копії позовної заяви та доданих до неї документів.

У разі подання до суду документів в електронній формі суб'єкт владних повноважень зобов'язаний надати доказ надіслання листом з описом вкладення іншим учасникам справи копій поданих до суду документів.

До позовної заяви додаються документ про сплату судового збору у встановлених порядку і розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону.

Позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

За потреби до позовної заяви додаються клопотання та заяви позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правничої допомоги, якщо відповідний орган відмовив у її наданні, тощо.

У разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову заяву про поновлення цього строку та докази поважності причин його пропуску.

До заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додається також оригінал або копія оспорюваного акта чи договору або засвідчений витяг з нього, а в разі відсутності акта чи договору у позивача – клопотання про його витребування.

У відзиві відповідач викладає заперечення проти позову.

Відзив повинен містити:

- 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності;

3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем;

4) обставини, які визнаються відповідачем;

5) заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права;

6) перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, зі зазначенням причин їх неподання.

Копія відзиву та доданих до нього документів має бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з надісланням (наданням) відзиву до суду.

До відзиву додаються:

- 1) докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надані позивачем;

2) документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи.

Відзив подається в строк, встановлений судом, який не може бути меншим п'ятнадцяти днів з дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. Суд має встановити такий строк подання відзиву, який дасть змогу відповідачеві підготувати його та відповідні докази, а іншим учасникам справи – отримати відзив до початку першого підготовчого засідання у справі.

У разі ненадання відповідачем відзиву у встановлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами.

У відповіді на відзив позивач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень та мотиви їх визнання або відхилення.

До відповіді на відзив застосовуються правила, встановлені частинами другою – четвертою статті 162 КАС України.

Відповідь на відзив подається в строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк подання відповіді на відзив, який дасть змогу позивачеві підготувати свої пояснення, міркування й аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачеві – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

У запереченні відповідач викладає свої пояснення, міркування й аргументи щодо наведених позивачем у відповіді на відзив пояснень, міркувань та аргументів і мотиви їх визнання або відхилення.

До заперечення застосовуються правила, встановлені частинами другою – четвертою статті 162 КАС України.

Заперечення подається в строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк подання заперечення, який дасть змогу іншим учасникам справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

У поясненнях третьої особи щодо позову або відзиву третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи і міркування на підтримку або заперечення проти позову.

До пояснень третьої особи застосовуються правила, встановлені частинами другою – четвертою статті 162 КАС України.

Пояснення третьої особи подаються в строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк, який дасть змогу третій особі підготувати свої міркування, аргументи та відповідні докази і надати пояснення до позову або відзиву, а іншим учасникам справи – відповідь на такі пояснення завчасно до початку розгляду справи по суті.

При розгляді справи судом учасники справи викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення, міркування тощо щодо процесуальних питань у заявах та клопотаннях, а також запереченнях проти заяв і клопотань.

Заяви, клопотання і заперечення подаються в письмовій або усній формі. У випадках, визначених цим Кодексом, заяви і клопотання подаються тільки в письмовій формі.

Заяви, клопотання і заперечення подаються та розглядаються в порядку, встановленому цим Кодексом. У випадках, коли цим Кодексом такий порядок не встановлений, він встановлюється судом.

Будь-яка письмова заява, клопотання, заперечення повинні містити:

1) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) особи, яка подає заяву чи клопотання або заперечення проти них, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України;

2) найменування суду, до якого вона подається;

3) номер справи, прізвище та ініціали судді (суддів), якщо заява (клопотання, заперечення) подається після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі;

4) зміст питання, яке має бути розглянуто судом, та прохання заявника;

5) підстави заяви (клопотання, заперечення);

6) перелік документів та інших доказів (за наявності), що додаються до заяви (клопотання, заперечення);

7) інші відомості, які вимагаються цим Кодексом.

Вимога вказати в заяві по суті справи, скаргі, заяві, клопотанні або запереченні ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України стосується лише юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України. Іноземна юридична особа подає документ, що є доказом її правосуб'єктності за відповідним законом іноземної держави (сертифікат реєстрації, витяг з торгового реєстру тощо).

До заяви, скарги, клопотання чи заперечення, які подаються на стадії виконання судового рішення, в тому числі в процесі здійснення судового контролю за виконанням судових рішень, додаються докази їх надіслання (надання) іншим учасникам справи (провадження).

Якщо заяву (клопотання, заперечення) подано без додержання вимог частини першої цієї статті і ці недоліки не дають можливості її розглянути, або якщо вона є очевидно безпідставною та необґрунтованою, суд повертає таку заяву (клопотання, заперечення) заявнику без розгляду.

Позов пред'являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді.

Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, якщо такий розгляд допускається КАС України.

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених статтями 160, 161 КАС України, протягом п'яти днів з дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху.

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

В ухвалі про залишення позовної заяви без руху зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їх усунення, який не може перевищувати десяти днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Якщо ухвала

про залишення позовної заяви без руху постановляється з підстави несплати судового збору у встановленому законом розмірі, суд у такій ухвалі повинен зазначити точну суму судового збору, яку необхідно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою у день першого її подання до адміністративного суду та приймається до розгляду, про що суд постановляє ухвалу в порядку, встановленому статтею 171 КАС України.

Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

1) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;

2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

3) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, котра не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;

4) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору;

5) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;

6) порушено правила об'єднання позовних вимог (крім випадків, у яких є підстави для застосування положень статті 172 цього КАС України);

7) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

8) якщо позовну заяву з вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень

до закінчення строку, визначеного частиною другою статті 122 КАС України;

9) у випадках, передбачених частиною другою статті 123 КАС України.

Суддя повертає позовну заяву і додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів із дня її надходження або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Про повернення позовної заяви суд постановляє ухвалу. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді.

Ухвалу про повернення позовної заяви може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про повернення позовної заяви за результатами її перегляду та направлення справи для продовження розгляду суд не має права повторно повертати позовну заяву.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторно звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

У разі повернення позовної заяви з підстави, визначеної пунктом 5 частини четвертої статті 169 КАС України, судовий збір, сплачений за подання позову, не повертається.

Заяви, скарги, клопотання, визначені цим Кодексом, за подання яких передбачено сплату судового збору, залишаються судом без руху також у випадку, якщо на момент відкриття провадження за відповідною заявою, скаргою, клопотанням суд виявить, що відповідна сума судового збору не зарахована до спеціального фонду Державного бюджету України. Правила цієї частини не застосовуються до заяв про забезпечення доказів або позову.

Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;

2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;

3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, котра не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

4) у провадженні цього або іншого суду перебуває справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Про відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу не пізніше п'яти днів із дня надходження позовної заяви.

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

Ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі позовна заява вважається поданою в день первісного звернення до суду.

Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом із тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої пунктом 1 частини першої цієї статті, суд повинен роз'яснити заявнику, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи.

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 КАС України;

4) належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;

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

б) немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі.

Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для залишення її без руху, повернення чи відмови у відкритті провадження у справі, вказана фізична особа, яка не є підприємцем, суддя не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи з приводу надання інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи.

Інформація про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надана протягом трьох днів з дня отримання відповідним органом реєстрації місця проживання та перебування особи відповідного звернення суду.

Якщо за результатами отриманої судом інформації буде встановлено, що справа не підсудна цьому суду, суд надсилає справу за підсудністю в порядку, встановленому статтею 29 КАС України.

Суддя з метою визначення підсудності може також користуватися даними Єдиного державного демографічного реєстру.

Якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження у справі. Виклик такої особи як відповідача у справі здійснюється у порядку, визначеному статтею 130 цього Кодексу.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження

до адміністративного суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви у разі залишення позовної заяви без руху, або отримання судом у порядку, визначеному частинами третьою – шостою цієї статті, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначаються:

1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;

2) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб);

3) предмет та підстави позову;

4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа;

5) дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа розглядатиметься за правилами загального позовного провадження;

6) дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін;

7) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін;

8) строк для подання відповідачем відзиву на позов;

9) строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження;

10) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі;

11) веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію у справі, що розглядається;

12) у разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень – повідомлення про наявні в суді

матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді.

Ухвала про відкриття провадження у справі постановляється з додержанням вимог статті 126 КАС України.

Якщо при відкритті провадження у справі було вирішено питання про залучення третіх осіб, позивач не пізніше двох днів з дня вручення копії ухвали про відкриття провадження у справі повинен направити таким третім особам копії позовної заяви з додатками, а докази такого направлення надати суду до початку підготовчого засідання або до початку розгляду справи по суті, якщо справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження.

Якщо суд в ухвалі про відкриття провадження у справі за результатами розгляду відповідного клопотання позивача вирішує розглядати справу за правилами спрощеного позовного провадження, суд визначає строк відповідачу для подання заперечень проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, який не може бути меншим п'яти днів з дня вручення ухвали.

Суддя, встановивши після відкриття провадження у справі, що позовну заяву подано без додержання вимог, викладених у статтях 160, 161 КАС України, постановляє ухвалу не пізніше наступного дня, в якій зазначаються підстави залишення заяви без руху, про що повідомляє позивача і надає йому строк для усунення недоліків, який не може перевищувати п'яти днів з дня вручення позивачу ухвали.

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, суд продовжує розгляд справи, про що постановляє ухвалу не пізніше наступного дня з дня отримання інформації про усунення недоліків.

Якщо позивач не усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, позовна заява залишається без розгляду.

В одній позовній заяві може бути об'єднано декілька вимог, пов'язаних між собою підставою виникнення або поданими доказами, основні та похідні позовні вимоги.

Суд з урахуванням положень частини першої статті 172 КАС України може за клопотанням учасника справи або з власної

ініціативи об'єднати в одне провадження декілька справ за позовами:

1) одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача;

2) одного й того самого позивача до різних відповідачів;

3) різних позивачів до одного й того самого відповідача.

Об'єднання справ в одне провадження допускається до початку підготовчого засідання, а у спрощеному позовному провадженні – до початку розгляду справи по суті у кожній зі справ.

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

Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, щодо яких законом визначено виключну підсудність різним судам.

Суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи вправі до початку розгляду справи по суті роз'єднати позовні вимоги, виділивши одну або декілька об'єднаних вимог в самостійне провадження, якщо це сприятиме виконанню завдання адміністративного судочинства.

Розгляд позовних вимог, виділених у самостійне провадження, здійснює суддя, який прийняв рішення про роз'єднання позовних вимог.

Про об'єднання справ в одне провадження або роз'єднання позовних вимог, про відмову в об'єднанні справ в одне провадження, роз'єднанні позовних вимог суд постановляє ухвалу.

Справи, що перебувають у провадженні адміністративного суду, в разі об'єднання їх в одне провадження, передаються на розгляд судді, який раніше за інших суддів відкрив провадження у справі.

Якщо провадження у справах було відкрито в один день, справи в разі об'єднання їх в одне провадження передаються на розгляд судді, який першим прийняв рішення про їх об'єднання.

Справи, об'єднані в одне провадження, роз'єднанню не підлягають.

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

Саме на стадії підготовчого провадження судом вчиняються дії, що стосуються збирання та витребування доказів. Підготовче провадження складається з двох етапів – етапу підготовки справи до судового розгляду та етапу проведення попереднього судового засідання. На кожному з цих етапів основною метою суду є вчинити всі необхідні дії для того, щоб розгляд справи відбувся всебічно, об'єктивно та протягом розумного строку²⁵¹.

Завданням підготовчого провадження є:

1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог і складу учасників судового процесу;

2) з'ясування заперечень проти позовних вимог;

3) визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та збирання відповідних доказів;

4) вирішення відводів;

5) визначення порядку розгляду справи;

6) вчинення інших дій з метою забезпечення правильно-го, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання.

Підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду²⁵².

Всі дії суду у підготовчому засіданні можна поділити на:

1) дії, що спрямовані на відкриття підготовчого засідання, зокрема оголошення складу суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясування наявності підстав для відводів;

²⁵¹ Кіт Х. Роль адміністративного суду у збиранні доказів на стадії підготовчого провадження. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 59. С. 181.

²⁵² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

2) дії, що спрямовані на припинення спору шляхом відмови від позову або його визнання відповідачем чи примирення сторін:

- з'ясування, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді;

- заслуховування у разі потреби уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розгляд відповідних заяв;

3) дії, що спрямовані на визначення складу учасників справи, зокрема вирішення питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше;

4) дії, що стосуються доказів та доказування:

- роз'яснення учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи;

- з'ясування, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі;

- з'ясування, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання;

- пропозиція учасникам справи надати суду додаткових доказів або пояснення;

- вирішення питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням;

- вирішення питання про витребування додаткових доказів та визначення строків їх подання;

- вирішення питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше;

- вирішення питання про призначення експертизи, виклик у судове засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста;

5) інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті:

- вирішення питання про забезпечення позову за клопотанням учасників справи;

- вирішення заяв і клопотань учасників справи;

- направлення судових доручень;
- встановлення строків для подання відповіді на відзив та заперечення;
- встановлення строку для подання пояснень третіми особами;
- встановлення строків та порядку врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення;
- призначення справи до розгляду по суті, визначення дати, часу і місця проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті;
- встановлення порядку з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядку дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання;
- вирішення питання про колегіальний розгляд справи.

Перелік цих дій не є вичерпним, він може доповнюватися з метою повної і всебічної підготовки справи до розгляду по суті. Суд має також з'ясувати думку сторін щодо дати призначення судового засідання для розгляду справи по суті²⁵³.

Відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, має право пред'явити зустрічний позов у строк для подання відзиву.

Зустрічний позов приймається до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані і спільний їх розгляд є доцільним, зокрема, коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову.

Вимоги за зустрічним позовом ухвалою суду об'єднуються в одне провадження з первісним позовом.

У разі подання зустрічного позову у справі, яка розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, суд постановляє ухвалу про перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження.

²⁵³ Лавренова О. І. Підготовче засідання як основний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. С. 134–135.

Д. В. Роженко визначає підготовче провадження як самостійну стадію адміністративного процесу, яка відносно відокремлена в часі, логічно пов'язана з іншими стадіями, має чітко визначену мету, власний суб'єктний склад і завершується прийняттям підсумкового процесуального акта²⁵⁴.

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

Дата і час підготовчого засідання призначаються судом з урахуванням обставин справи і необхідності вчинення відповідних процесуальних дій. Підготовче засідання має бути розпочато не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі.

Підготовче засідання проводиться судом з повідомленням учасників справи.

У підготовчому засіданні суд:

1) оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів;

2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді;

3) за потреби заслуховує уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розглядає відповідні заяви;

4) вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше;

5) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи;

6) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі;

²⁵⁴ Роженко Д. В. Підготовче провадження та його значення для судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2013. Т. 26 (65). № 2–1 (Ч. 2). С. 96.

7) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше;

8) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста;

9) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову;

10) вирішує заяви та клопотання учасників справи;

11) направляє судові доручення;

12) встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення;

13) встановлює строк для подання пояснень третіми особами;

14) встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення;

15) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті;

16) встановлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання;

17) вирішує питання про колегіальний розгляд справи;

18) здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті.

Якщо доданий до справи або наданий суду учасником справи для ознайомлення документ чи інший доказ викликає обґрунтований сумнів у його достовірності, учасник справи може просити суд виключити його з числа доказів і вирішувати справу на підставі інших доказів або вимагати проведення експертизи.

Клопотання та заяви учасника справи з питань, визначених у частині третій цієї статті, подані після закриття підготовчого засідання, залишаються без розгляду, за винятком випадків, коли вони стосуються доказів, поданих після закриття підготовчого засідання.

Підготовче засідання проводиться за правилами, встановленими главою 6 розділу КАС України, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених цією главою.

Суд відкладає підготовче засідання в межах визначеного цим Кодексом строку підготовчого провадження у випадках:

1) визначених пунктами 1–3, 5 частини другої статті 205 КАС України;

2) залучення до участі або вступу у справу третьої особи, заміни позивача, заміни неналежного відповідача, залучення співвідповідача;

3) інших, коли питання, визначені частиною другою статті 180 КАС України, не можуть бути розглянуті у цьому підготовчому засіданні.

У зв'язку зі заміною неналежного відповідача, заміною позивача, залученням співвідповідача такі особи мають право подати клопотання про розгляд справи спочатку не пізніше двох днів з дня вручення відповідної ухвали. Якщо таке клопотання не буде подано у вказаний строк, суд продовжує розгляд справи.

У разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, така особа, а також інші учасники справи мають право подати клопотання про розгляд справи спочатку не пізніше двох днів із дня вручення їм відповідної ухвали. Якщо таке клопотання не буде подано у вказаний строк, суд продовжує розгляд справи.

Якщо розгляд справи у випадках, визначених цим Кодексом, починається спочатку, суд призначає та проводить підготовче засідання спершу в загальному порядку, крім випадку ухвалення рішення про колегіальний розгляд справи, коли підготовче засідання проводиться спочатку лише у разі, якщо суд дійшов висновку про необхідність його проведення.

Суд може оголосити перерву у підготовчому засіданні у разі потреби, зокрема у випадках:

1) необхідності заміни відведеного експерта, перекладача, спеціаліста;

2) невиконання учасником справи вимог ухвали про відкриття провадження у справі у встановлений судом строк, якщо таке невиконання перешкоджає завершенню підготовчого провадження;

3) неподання витребуваних доказів особою, яка не є учасником судового процесу;

4) необхідності витребування нових (додаткових) доказів.

Якщо під час підготовчого судового засідання вирішено питання, зазначені у частині другій статті 180 КАС України, за письмовою згодою всіх учасників справи розгляд справи по суті може бути розпочатий у той самий день після закінчення підготовчого судового засідання.

У разі відкладення підготовчого засідання або оголошення перерви підготовче засідання продовжується зі стадії, на якій засідання було відкладене або у ньому була оголошена перерва.

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

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

1) залишення позовної заяви без розгляду;

2) закриття провадження у справі;

3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

За результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду у випадку визнання позову відповідачем.

Ухвалення в підготовчому засіданні судового рішення у разі відмови від позову, визнання позову, примирення сторін проводиться в порядку, встановленому статтями 189, 190 КАС України.

Суд з'ясовує думку сторін щодо дати призначення судового засідання для розгляду справи по суті.

Залишення позову без розгляду

Позов без розгляду своєю ухвалою залишає суд, якщо:

1) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

2) позовну заяву не підписано або підписано особою, яка не має права підписувати її, або особою, посадове становище якої не вказано;

3) у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

4) позивач не прибув (повторно не прибув, якщо він не є суб'єктом владних повноважень) у підготовче засідання чи у судове засідання без поважних причин або не повідомив про причини неявки, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

5) надійшла заява позивача про залишення позову без розгляду;

6) особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і по захист прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти позову і від неї надійшла відповідна заява;

7) провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статей 160, 161, 172 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;

8) з підстав, визначених частинами третьою та четвертою статті 123 КАС України;

9) позивач у визначений судом строк без поважних причин не подав витребувані судом докази, необхідні для вирішення спору;

10) після відкриття провадження судом встановлено, що позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду²⁵⁵.

Заява про залишення позову без розгляду може бути подана лише до початку розгляду справи по суті.

²⁵⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Про залишення позову без розгляду суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про залишення позову без розгляду може бути оскаржена.

Особа, позов якої залишено без розгляду, після усунення підстав, з яких позов було залишено без розгляду, має право звернутися до адміністративного суду в загальному порядку.

В ухвалі про залишення позову без розгляду можуть бути вирішені питання про розподіл між сторонами судових витрат, про повернення судового збору з бюджету.

Судове рішення (повне або скорочене) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, встановлених цим Кодексом.

Проголошуючи судове рішення (повне або скорочене), суддя не оголошує такі відомості щодо учасників справи:

1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

2) реєстраційні номери транспортних засобів;

3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

4) інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст судового рішення, порядок і строк його оскарження.

У разі неявки всіх учасників справи у судове засідання, яким завершується розгляд справи, ухвалення рішення, винесеного без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні), суд підписує рішення без його проголошення.

Датою ухвалення судового рішення є дата його проголошення (незалежно від того, яке рішення проголошено – повне чи скорочене). Датою ухвалення судового рішення в порядку письмового провадження є дата складення повного судового рішення.

У разі проголошення у судовому засіданні тільки вступної та резолютивної частин судового рішення (скорочене рішення) суд повідомляє, коли буде складено повне судове рішення.

Рішення суду (повне або скорочене) підписується всім складом суду у день його складення і додається до справи.

Після проголошення рішення суду, який його ухвалив, не може сам скасувати або змінити це рішення, крім випадків, визначених КАС України.

Суд зупиняє провадження у справі в разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи, ліквідації суб'єкта владних повноважень, іншого органу, а також злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, – до встановлення правонаступника;

2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника;

3) об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного провадження, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі; суд не може посилатися на об'єктивну неможливість розгляду справи у випадку, коли зібрані докази надають змогу встановити й оцінити обставини (факти), які є предметом судового розгляду;

4) звернення обох сторін із клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;

5) перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції;

6) прийняття рішення про врегулювання спору за участю судді – до припинення врегулювання спору за участю судді.

Суд має право зупинити провадження у справі в разі:

1) захворювання учасника справи, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до одужання;

2) знаходження учасника справи у довгостроковому відрадженні, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до повернення з відрадження;

3) перебування учасника справи на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі – до припинення перебування на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі;

4) призначення судом експертизи – до одержання її результатів;

5) перегляду судового рішення у подібних правовідносинах (в іншій справі) у касаційному порядку палатою, об'єднаною палатою, Великою Палатою Верховного Суду – до набрання законної сили судовим рішенням касаційної інстанції;

6) направлення судового доручення щодо збирання доказів – до надходження ухвали суду, який виконував доручення, про виконання доручення або неможливість виконання доручення;

7) звернення зі судовим дорученням про надання правової допомоги, вручення виклику до суду чи інших документів до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави – до надходження відповіді від іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави на судове доручення про надання правової допомоги, вручення виклику до суду чи інших документів;

9) розгляду типової справи і оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі – до набрання чинності рішенням Верховного Суду у зразковій справі;

10) постановлення ухвали про тимчасове вилучення доказів державним виконавцем для дослідження судом –

до закінчення виконавчого провадження з вилучення доказів для дослідження судом²⁵⁶.

Врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті.

Проведення врегулювання спору за участю судді не допускається:

1) в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу КАС України, за винятком справ, визначених статтею 267 КАС України, і типових справ;

2) у разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору.

Про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу. В ухвалі про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд вирішує питання про зупинення провадження у справі.

За умови колегіального розгляду справи врегулювання спору за участю судді проводиться суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду.

У разі недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад.

Сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції в порядку, визначеному цим Кодексом.

Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників та судді.

Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо.

Суддя спрямовує проведення врегулювання спору за участю судді для досягнення сторонами примирення. З урахуванням конкретних обставин проведення наради суддя може оголосити перерву в межах строку проведення врегулювання.

На початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя роз'яснює сторонам мету, порядок

²⁵⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

проведення врегулювання спору за участю судді, права та обов'язки сторін.

Під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору.

Під час закритих нарад суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору.

Проводячи врегулювання спору, суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, висловлювати оцінку доказів у справі.

Інформація, отримана будь-якою зі сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. У разі проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами.

За потреби до участі в нарадах залучається перекладач. Перекладач попереджається про конфіденційний характер інформації, отриманої під час проведення врегулювання спору за участю судді.

Під час врегулювання спору за участю судді забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис.

Процедура врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не довше тридцяти днів із дня постановлення ухвали про її проведення.

Строк проведення врегулювання спору за участю судді продовженню не підлягає.

Врегулювання спору за участю судді припиняється:

- 1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді;
- 2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді;
- 3) за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін;

4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем²⁵⁷.

Про припинення врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає. Одночасно суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі.

Відмова позивача від позову. Примирення сторін

Позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати позов на будь-якій стадії провадження у справі, зазначивши про це в заяві по суті справи або в окремій письмовій заяві.

До ухвалення судового рішення у зв'язку з відмовою позивача від позову або визнанням позову відповідачем суд роз'яснює сторонам наслідки таких процесуальних дій, перевіряє, чи не обмежений представник відповідної сторони у повноваженнях на їх вчинення.

Про прийняття відмови від позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі часткової відмови позивача від позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог.

У разі визнання позову відповідачем повністю або частково суд за наявності для того законних підстав ухвалює рішення про задоволення позову повністю або у відповідній частині вимог.

Суд не приймає відмови від позову, визнання позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

Суд не приймає відмову позивача від позову, визнання позову відповідачем у справі, в якій особу представляє її законний представник, якщо його дії суперечать інтересам особи, яку він представляє.

²⁵⁷ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення.

Умови примирення сторони викладають у заяві про примирення сторін. Заява про примирення сторін може бути викладена у формі єдиного документа, підписаного сторонами, або у формі окремих документів: заяви однієї сторони про умови примирення та письмової згоди іншої сторони з умовами примирення.

До ухвалення судового рішення у зв'язку з примиренням сторін суд роз'яснює сторонам наслідки такого рішення, перевіряє, чи не обмежені представники сторін у праві вчинити відповідні дії.

Умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду. Затверджуючи умови примирення сторін, суд цією самою ухвалою одночасно закриває провадження у справі.

Суд постановляє ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд, якщо:

1) умови примирення суперечать закону або порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; або

2) одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє.

Ухвала про затвердження умов примирення виконується сторонами в порядку і строки, які нею визначені.

Ухвала про затвердження умов примирення є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом.

У разі невиконання ухвали суду про затвердження умов примирення вона може бути подана для її примусового

виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень²⁵⁸.

Розгляд справи по суті

Завданням розгляду справи по суті є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат.

Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у разі продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку.

Суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

Провадження у справі на стадії її розгляду по суті зупиняється тільки з підстав, встановлених пунктами 1–6 частини першої та пунктами 1–3 частини другої статті 236 КАС України.

Розгляд справи відбувається КАС України в судовому засіданні.

Про місце, дату і час судового засідання суд повідомляє учасників справи.

Учасник справи має право заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі учасники справи, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії за необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду.

Під час розгляду справи по суті суд сприяє примиренню сторін.

У судовому засіданні можуть бути оголошені перерви в межах встановлених цим Кодексом строків розгляду справи, тривалість яких визначається відповідно до обставин, що їх викликали.

Перерва у зв'язку з неявкою учасника справи або його представника може бути оголошена тільки з підстав, ви-

²⁵⁸ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

значених пунктами 1, 2, 5 частини другої статті 205 КАС України.

Учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

Учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи.

Учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та електронного підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів).

Під час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Підтвердження особи учасника справи здійснюється із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то у порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України.

Ризики технічної неможливості участі у відеоконференції поза межами приміщення суду, переривання зв'язку тощо несе учасник справи, який подав відповідну заяву.

Суд може постановити ухвалу про участь учасника справи у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду, визначеному судом.

Свідок, перекладач, спеціаліст, експерт можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції виключно в приміщенні суду.

У клопотанні про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду в обов'язковому порядку зазначається суд, у якому необхідно забезпечити її проведення. Таке клопотання може бути подано не пізніше як за п'ять днів до відповідного судового засідання.

Копія ухвали про участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду негайно надсилається до суду, який зобов'язаний організувати її виконання, та особі, яка братиме участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Суд, який забезпечує проведення відеоконференції, перевіряє явку і встановлює особи тих, хто з'явився, а також перевіряє повноваження представників.

Використовувані судом та учасниками судового процесу технічні засоби і технології мусять забезпечувати належну якість зображення та звуку, а також інформаційну безпеку. Учасникам судового процесу має бути забезпечена можливість чути та бачити хід судового засідання, ставити запитання і отримувати відповіді, здійснювати інші процесуальні права та обов'язки.

Відеоконференція, у якій беруть участь учасники справи, фіксується судом, який розглядає справу, за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Відео- та звукозапис відеоконференції зберігається в матеріалах справи.

При одноособовому розгляді справи суддя, який розглядає справу, є головуючим у судовому засіданні.

При колегіальному розгляді справи головуючим у судовому засіданні є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час розподілу справи.

Головуючий у судовому засіданні відповідно до завдання адміністративного судочинства керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи зі судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи.

Головуючий у судовому засіданні вживає необхідних заходів для забезпечення в судовому засіданні належного порядку.

Головуючий розглядає скарги на дії чи бездіяльність судового розпорядника стосовно виконання покладених на нього обов'язків, про що зазначається в протоколі судового засідання.

Учасники судового процесу та інші присутні у судовому засіданні особи звертаються до суду словами «Ваша честь».

Особи, присутні в залі судового засідання, повинні вставати, коли входить і виходить суд. Рішення суду особи, присутні в залі, заслуховують стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, показання, висновки, консультації тощо стоячи.

Відступ від вимог, встановлених частиною першою цієї статті, допускається з дозволу головуючого.

Учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження головуючого, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил.

За прояв неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, передбаченої законом. Питання про притягнення учасника справи або іншої особи, присутньої в залі судового засідання, до відповідальності за прояв неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення правопорушення, для чого у судовому засіданні з розгляду справи оголошується перерва, або після закінчення судового засідання.

Учасники справи передають документи та інші матеріали головуючому через судового розпорядника.

У призначений для розгляду справи час головуючий відкриває судові засідання та оголошує, яка справа розглядається.

Секретар судового засідання доповідає суду, хто з викликаних у справі осіб з'явився в судові засідання, хто з учасників справи бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, чи повідомлено тих учасників справи, хто не з'явився, про дату, час і місце судового засідання в порядку, визначеному цим Кодексом.

З оголошенням головуючим судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті.

Головуючий у судовому засіданні встановлює особу перекладача та роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки, передбачені статтею 71 КАС України, 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.

Головуючий приводить перекладача до такої присяги: «Я, (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю сумлінно виконувати обов'язки перекладача, використовуючи усі свої професійні можливості».

Присяга проголошується перекладачем усно, після чого він підписує текст присяги. Підписаний перекладачем текст присяги та розписка приєднуються до справи.

Свідки видаляються зі зали судового засідання у відведені для цього приміщення без можливості ознайомлення з ходом судового засідання.

Судовий розпорядник вживає заходів для того, щоб свідки, які допитані судом, не спілкувалися з тими, яких суд ще не допитав.

Головуючий у судовому засіданні встановлює особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряє повноваження посадових і службових осіб, їхніх представників.

Головуючий у судовому засіданні оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз'яснює учасникам справи, які прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи.

Головуючий з'ясовує обізнаність учасників справи з їхніми правами та обов'язками та за потреби роз'яснює їх.

Головуючий з'ясовує, чи мають учасники справи заяви або клопотання, пов'язані з розглядом справи, які не були заявлені з поважних причин у підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом, та вирішує їх після заслуховування думки інших присутніх у судовому засіданні учасників справи.

Суд залишає без розгляду заяви та клопотання, які без поважних причин не були заявлені в підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом.

Неявка у судове засідання будь-якого учасника справи, за умови що його належним чином повідомлено про дату, час

і місце цього засідання, не перешкоджає розгляду справи по суті, крім випадків, визначених цією статтею.

Суд відкладає розгляд справи в судовому засіданні в межах встановленого КАС України строку з таких підстав, як :

1) неявка в судове засідання учасника справи, щодо якого немає відомостей про вручення йому повідомлення про дату, час і місце судового засідання;

2) перша неявка в судове засідання учасника справи, якого повідомлено про дату, час і місце судового засідання, якщо він повідомив про причини неявки, які судом визнано поважними;

3) виникнення технічних проблем, що унеможливають участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції, крім випадків, коли відповідно до КАС України судове засідання може відбутися без участі такої особи;

4) необхідність витребування нових доказів у випадку, коли учасник справи обґрунтував неможливість заявлення відповідного клопотання в межах підготовчого провадження;

5) якщо суд визнає потрібним, щоби сторона, яка подала заяву про розгляд справи за її відсутності, дала особисті пояснення.

Викликати позивача або відповідача для особистих пояснень можна і тоді, коли в справі беруть участь їхні представники.

Якщо учасник справи або його представник були належним чином повідомлені про судове засідання, суд розглядає справу за відсутності такого учасника справи у разі:

1) неявки в судове засідання учасника справи (його представника) без поважних причин або без повідомлення причин неявки;

2) повторної неявки в судове засідання учасника справи (його представника), незалежно від причин неявки;

3) неявки представника в судове засідання, якщо в судове засідання з'явилася особа, яку він представляє, або інший її представник;

4) неявки в судове засідання учасника справи, якщо з'явився його представник, крім випадків, коли суд визнав явку учасника справи обов'язковою²⁵⁹.

²⁵⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

У разі повторної неявки повідомленого належним чином відповідача в судове засідання суд вирішує справу на підставі наявних у ній доказів.

За клопотанням сторони та з урахуванням обставин справи суд може відкласти її розгляд у випадку, визначеному пунктом 3 частини третьої цієї статті.

У разі неявки позивача в судове засідання без поважних причин або неповідомлення ним про причини неявки, якщо від нього не надійшла заява про розгляд справи за його відсутності, суд залишає позовну заяву без розгляду, якщо неявка перешкоджає розгляду справи. Якщо відповідач наполягає на розгляді справи по суті, справа розглядається на підставі наявних у ній доказів.

До позивача, який не є суб'єктом владних повноважень, положення цієї частини застосовуються лише у разі повторної неявки.

Наслідки, визначені частинами третьою та п'ятою цієї статті, настають і в разі, якщо учасник справи (його представник) залишить залу судового засідання.

У разі розгляду справи за відсутності позивача або відповідача суддя-доповідач оголошує стислий зміст позовної заяви або відзиву відповідно.

Про відкладення розгляду справи постановляється ухвала.

Якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, визначених цією статтею, але всі учасники справи не з'явилися у судове засідання, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу у письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта.

Якщо в судове засідання не з'явилися свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, суд заслуховує думку учасників справи про можливість продовження судового розгляду справи за відсутності свідка, експерта, спеціаліста, перекладача, які не з'явилися, та постановляє ухвалу про продовження судового розгляду або про відкладення розгляду справи. Одночасно суд вирішує питання про відповідальність особи, яка не з'явилася.

Головуючий у судовому засіданні роз'яснює експерту його права та обов'язки, визначені статтею 68 КАС України, і попереджає його під розписку про кримінальну відповідальність

за завідомо неправдивий висновок та за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків.

Головуючий приводить експерта до такої присяги: «Я, (прізвище, ім'я, по батькові), присягаю сумлінно виконувати обов'язки експерта, використовуючи всі свої професійні можливості».

Присяга проголошується експертом усно, після чого він підписує текст присяги. Дія присяги поширюється і на ті випадки, коли висновок був складений до її проголошення. Підписаний експертом текст присяги та розписка приєднуються до справи.

Експертам, які працюють у державних експертних установах, роз'яснення прав і обов'язків експерта та приведення його до присяги здійснюються керівником експертної установи під час призначення особи на посаду та присвоєння кваліфікації судового експерта. Засвідчені печаткою експертної установи копії тексту присяги і розписки про ознайомлення з правами та обов'язками експерта і про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок, за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків подаються на вимогу суду.

Суд заслуховує вступне слово позивача і третьої особи, яка бере участь на його стороні, відповідача і третьої особи, яка бере участь на його стороні, а також інших учасників справи.

У вступному слові учасники справи в усній формі стисло викладають зміст та підстави своїх вимог і заперечень щодо предмета позову, дають необхідні пояснення щодо них.

Якщо разом зі стороною, третьою особою у справі беруть участь їхні представники, суд після сторони, третьої особи заслуховує їхніх представників. За клопотанням сторони, третьої особи виступати зі вступним словом може тільки представник. Суд може зобов'язати учасника справи визначити, чи буде надавати пояснення тільки такий учасник чи тільки його представник.

Якщо в справі заявлено кілька вимог, суд може зобов'язати сторони та інших учасників справи дати окремо пояснення щодо кожної з них.

Учасники справи з дозволу головуючого можуть ставити питання один одному. Питання ставляться у такій черговості:

1) позивачу та (або) особі, яка звернулася до суду в інтересах іншої особи, – відповідач, третя особа, яка бере участь на стороні відповідача, інші учасники справи;

2) відповідачу – позивач та (або) особа, яка звернулася до суду в інтересах іншої особи, третя особа, яка бере участь у справі на стороні позивача, інші учасники справи;

3) іншим учасникам справи – позивач та (або) особа, яка звернулася до суду в інтересах іншої особи, третя особа, яка бере участь на стороні позивача, відповідач, третя особа, яка бере участь на стороні відповідача, інші учасники справи²⁶⁰.

Головуючий з власної ініціативи або за усним клопотанням учасника справи може зняти питання, що не стосуються предмета спору, поставити питання учаснику судового процесу.

Якщо сторони та інші учасники судового процесу висловлюються нечітко або з їхніх слів не можна дійти висновку про те, визнають вони обставини чи заперечують проти них, суд може зажадати від цих осіб конкретної відповіді – «так» чи «ні».

Суд, заслухавши вступне слово учасників справи, з'ясовує обставини, на які учасники справи посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та досліджує в порядку, визначеному в підготовчому засіданні у справі, докази, якими вони обґрунтовуються.

З урахуванням змісту спірних правовідносин, обставин справи та зібраних у справі доказів суд під час розгляду справи по суті може змінити порядок з'ясування обставин справи та порядок дослідження доказів, про що зазначається у протоколі судового засідання.

Суд під час розгляду справи повинен безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази²⁶¹.

²⁶⁰ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

²⁶¹ Там само.

Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення.

Кожен свідок допитується окремо.

Головуючий має право за заявою учасників справи знімати питання, поставлені свідку, якщо вони за змістом ображають честь чи гідність особи, є навідними або не стосуються предмета спору.

Допитаний свідок залишається у залі судового засідання до закінчення розгляду справи. Суд може дозволити такому свідку залишити залу судового засідання до закінчення розгляду справи за згодою сторін.

Свідок може бути допитаний повторно в тому самому або наступному судовому засіданні за його клопотанням, за клопотанням учасників справи або з ініціативи суду. Під час дослідження інших доказів свідкам можуть ставити питання сторони, інші учасники справи, а також суд.

Суд може призначити одночасний допит двох чи більше свідків для з'ясування причин розбіжності в їхніх показаннях.

Допит малолітніх свідків і, за розсудом суду, неповнолітніх свідків проводиться в присутності педагога або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі.

Свідкам, які не досягли шістнадцятирічного віку, головуєчий роз'яснює обов'язок дати правдиві показання, не попереджуючи про відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання, і не приводить їх до присяги.

Письмові докази, в тому числі протоколи їх огляду, складені за судовим дорученням або в порядку забезпечення доказів, за клопотанням учасника справи пред'являються йому для ознайомлення, а в разі необхідності – також свідкам, експертам, спеціалістам чи перекладачам, або оголошуються в судовому засіданні.

Речові та електронні докази оглядаються судом, а також подаються для ознайомлення учасникам справи, а за потреби – також експертам, спеціалістам і свідкам. Особи, яким подано для ознайомлення речові та електронні докази, можуть звернути увагу суду на ті чи інші обставини, пов'язані з доказом та його оглядом.

Протоколи огляду речових та електронних доказів, складені в порядку забезпечення доказів, виконання судового доручення або за результатами огляду доказів на місці, за клопотанням учасника справи оголошуються в судовому засіданні. Учасники справи можуть дати свої пояснення з приводу цих протоколів.

Відтворення звукозапису і демонстрація відеозапису проводяться в залі судового засідання або в іншому спеціально обладнаному для цього приміщенні з відображенням у протоколі судового засідання основних технічних характеристик обладнання та носіїв інформації і зазначенням часу відтворення (демонстрації). Після цього суд заслуховує пояснення учасників справи.

Висновок експерта за клопотанням учасника справи оголошується в судовому засіданні.

Під час дослідження доказів суд може скористатися технічною допомогою, усними консультаціями спеціаліста.

Якщо розгляд справи було відкладено, суд продовжує провадження у справі зі стадії, на якій розгляд справи було відкладено. У випадку відкладення розгляду справи під час її розгляду по суті, суд може почати розгляд справи по суті спочатку.

Якщо в судовому засіданні було оголошено перерву, провадження у справі після її закінчення продовжується зі стадії, на якій було оголошено перерву.

Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів.

У судових дебатах виступають з промовами (заключним словом) учасники справи. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, які досліджені в судовому засіданні.

Кожному учаснику справи надається однаковий час для виступу з промовою в судових дебатах. У дебатах першим надається слово позивачеві, його представнику, а потім – відповідачеві, його представнику.

Третя особа, яка заявила самостійні вимоги щодо предмета спору, її представник виступають після сторін у справі. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, їхні представники виступають у дебатах після

особи, на стороні якої вони беруть участь. За клопотанням сторін чи третіх осіб у дебатах можуть виступати лише їхні представники.

Тривалість судових дебатів визначається головуючим з урахуванням думки учасників справи, виходячи з розумного часу для викладення учасниками справи їхньої позиції у справі. Головуючий може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається судом, або повторюється, або істотно виходить за визначені судом межі часу для викладення промов у судових дебатах. З дозволу суду промовці можуть обмінюватися репліками. Право останньої репліки завжди належить відповідачеві та його представникові.

Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Судові рішення

Судовими рішеннями є:

- 1) ухвали;
- 2) рішення;
- 3) постанови.

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

Судовий розгляд в суді першої інстанції завершується ухваленням рішення суду.

Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови.

У випадках, визначених КАС України, судовий розгляд закінчується постановленням ухвали.

Рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, 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 в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи.

Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному цим Кодексом. При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду.

Суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду.

Рішення та постанови приймаються, складаються і підписуються в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу.

У виняткових випадках залежно від складності справи складення рішення, постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять, а якщо справа розглянута у порядку спрощеного провадження – п'ять днів з дня закінчення розгляду справи.

Складання повного тексту ухвали, залежно від складності справи, може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня оголошення вступної та резолютивної частин ухвали.

Судове рішення, що містить вступну та резолютивну частини, має бути підписане всім складом суду і приєднане до справи.

Судове рішення, постановлене у письмовому провадженні, повинно бути складено у повному обсязі не пізніше закінчення встановлених КАС України строків розгляду відповідної справи, заяви або клопотання.

Окремим документом викладаються ухвали з питань:

- 1) залишення позовної заяви без руху;
- 2) повернення позовної заяви;
- 3) відкриття провадження в адміністративній справі;
- 4) об'єднання справ та роз'єднання позовних вимог;
- 5) забезпечення доказів;
- 6) визначення розміру судових витрат;
- 7) продовження та поновлення процесуальних строків;

- 8) передачі адміністративної справи до іншого адміністративного суду;
- 9) забезпечення позову;
- 10) призначення експертизи;
- 11) виправлення описок і очевидних арифметичних помилок;
- 12) відмови в ухваленні додаткового судового рішення;
- 13) роз'яснення судового рішення;
- 14) зупинення провадження у справі;
- 15) закриття провадження у справі;
- 16) залишення позовної заяви без розгляду²⁶².

Окремим документом можуть викладатися також ухвали з інших питань, які вирішуються в ході судового розгляду.

Ухвали, які під час судового засідання викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті та підписуються складом суду, який розглядає справу.

Ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання.

Ухвали, постановлені в судовому засіданні, проголошуються негайно після їх постановлення.

Виправлення в судовому рішенні мають бути застережені перед підписом (підписами) складом суду, який його ухвалив.

Усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формі.

Судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, що входять до складу колегії).

При вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

²⁶² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 (наведених вище), та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;

7) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

8) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

10) інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;

11) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання;

12) затримання іноземця або особи без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні;

13) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

14) звільнення іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;

15) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу²⁶³.

У разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, по захист яких він звернувся до суду.

У випадку, визначеному пунктом 4 (визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії), суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, окреслені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

У разі якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

Якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині.

Зміст рішення

Рішення суду складається зі вступної, описової, мотивувальної і резолютивної частин.

У вступній частині рішення зазначаються:

- 1) дата і місце його ухвалення;
- 2) найменування суду;
- 3) прізвище та ініціали судді або склад колегії суддів;
- 4) прізвище та ініціали секретаря судового засідання;

²⁶³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

- 5) номер справи;
- 6) ім'я (найменування) сторін та інших учасників справи;
- 7) вимоги позивача;
- 8) прізвища та ініціали представників учасників справи та прокурора.

В описовій частині рішення зазначаються:

- 1) стислий виклад позиції позивача та заперечень відповідача;
- 2) заяви, клопотання учасників справи;
- 3) інші процесуальні дії у справі (забезпечення доказів, вжиття заходів забезпечення позову, зупинення і поновлення провадження тощо).

У мотивувальній частині рішення зазначаються:

- 1) обставини, встановлені судом, та зміст спірних правовідносин, з посиланням на докази, на підставі яких встановлено відповідні обставини;
- 2) докази, відхилені судом, та мотиви їх відхилення;
- 3) мотивована оцінка кожного аргументу, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову;
- 4) чи були і ким порушені, не визнані або оспорені права чи інтереси, за захистом яких мало місце звернення до суду, і мотиви такого висновку;
- 5) норми права, які застосував суд, та мотиви їх застосування;
- 6) норми права, на які посилалися сторони, які суд не застосував, і мотиви їх незастосування;
- 7) мотиви, з яких у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суд, відмовляючи у позові, дійшов висновку, що оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень визнані судом такими, що вчинені відповідно до вимог частини другої ст. 2 КАС України.

У резолютивній частині рішення зазначаються:

- 1) висновок суду про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної зі заявлених вимог;
- 2) розподіл судових витрат;
- 3) строк і порядок набрання рішенням суду законної сили та його оскарження;

4) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків сторін (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серія паспорта для фізичних осіб-громадян України.

У разі потреби у резолютивній частині також вказується про:

- 1) порядок і строк виконання рішення;
- 2) надання відстрочення чи розстрочення виконання рішення;
- 3) повернення судового збору;
- 4) призначення судового засідання для вирішення питання про судові витрати, дату, час і місце його проведення; строк для подання стороною, за клопотанням якої таке судове засідання проводиться, доказів щодо розміру понесених нею судових витрат;
- 5) дату складення повного рішення суду²⁶⁴.

Висновок суду про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної зі заявлених вимог не може залежати від настання або ненастання певних обставин (умовне рішення).

При розгляді первісного і зустрічного позовів та при розгляді позову третьої особи з самостійними вимогами у рішенні вказуються результати розгляду кожного з позовів.

У спорі, що виник при укладанні або зміні адміністративного договору, в резолютивній частині вказується рішення суду щодо кожної спірної умови адміністративного договору.

Якщо в одному провадженні об'єднано кілька взаємопов'язаних самостійних вимог, суд може ухвалити щодо будь-якої вимоги часткове рішення та продовжити провадження в частині невіршених вимог. Якщо за вимогами, об'єднаними в одне провадження, відповідачем є одна особа,

²⁶⁴ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

ухвалення часткового рішення не допускається у разі обґрунтованих заперечень з боку відповідача.

Суд може вирішити питання розподілу судових витрат у додатковому рішенні після ухвалення рішення за результатами розгляду справи по суті.

Рішення щодо частини позовних вимог може бути оскаржено у загальному порядку.

Зміст ухвали

Ухвала, що викладається окремим документом, складається з:

- 1) вступної частини із зазначенням:
 - дати і місця її постановлення;
 - найменування адміністративного суду, прізвища та ініціалів судді (суддів);
 - імен (найменувань) учасників справи;
- 2) описової частини із зазначенням суті клопотання та імені (найменування) особи, яка його заявила, чи іншого питання, що вирішується ухвалою;
- 3) мотивувальної частини із зазначенням мотивів, з яких суд дійшов висновків, і закону, яким керувався суд, постановляючи ухвалу;
- 4) резолютивної частини із зазначенням:
 - висновків суду;
 - строку і порядку набрання ухвалою законної сили та її оскарження.

В ухвалі, яку суд постановляє без виходу до нарадчої кімнати, оголошуються висновок суду та мотиви, з яких суд дійшов такого висновку.

Окремі ухвали суду

Суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли порушенню закону.

За необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Суд може постановити окрему ухвалу у разі зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків

(зокрема якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом чи прокурором. Окрема ухвала щодо прокурора або адвоката надсилається органу, до повноважень якого належить притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора чи адвоката відповідно.

В окремій ухвалі суд має зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення.

З метою забезпечення виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, суд встановлює у ній строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок та терміну, необхідного для їх виконання.

Окрему ухвалу може бути винесено судом першої інстанції, судами апеляційної чи касаційної інстанції.

Окрема ухвала може бути оскаржена особами, яких вона стосується. Окрема ухвала Верховного Суду є остаточною і оскарженню не підлягає.

Суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення. Такі самі повноваження має Велика Палата Верховного Суду щодо питань передачі справ на розгляд Великої Палати.

Окрема ухвала стосовно порушення законодавства, яке містить ознаки кримінального правопорушення, надсилається прокурору або органу досудового розслідування, які повинні надати суду відповідь про вжиті ними заходи у визначений в окремій ухвалі строк. За відповідним клопотанням прокурора або органу досудового розслідування вказаний строк може бути продовжено.

Судове рішення (повне або скорочене) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, встановлених КАС України²⁶⁵.

²⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Проголошуючи судові рішення (повне чи скорочене), суддя не оголошує такі відомості щодо учасників справи:

1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

2) реєстраційні номери транспортних засобів;

3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

4) інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст судового рішення, порядок і строк його оскарження.

У разі неявки всіх учасників справи у судові засідання, яким завершується розгляд справи, ухвалення рішення, винесеного без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні), суд підписує рішення без його проголошення.

Датою ухвалення судового рішення є дата його проголошення (незалежно від того, яке рішення проголошено – повне чи скорочене). Датою ухвалення судового рішення в порядку письмового провадження є дата складення повного судового рішення.

У разі проголошення у судовому засіданні тільки вступної та резолютивної частин судового рішення (скорочене рішення) суд повідомляє, коли буде складено повне судові рішення.

Рішення суду (повне або скорочене) підписується всім складом суду у день його складення і додається до справи.

Після проголошення рішення суд, який його ухвалив, не може сам скасувати або змінити це рішення, крім випадків, визначених КАС України.

Копії повного судового рішення вручаються учасникам справи, які були присутні у судовому засіданні, негайно після проголошення такого рішення.

У разі проголошення тільки скороченого (вступної та резолютивної частин) судового рішення учасникам справи, які були присутні у судовому засіданні, за їхньою заявою

негайно після його проголошення видаються копії скороченого судового рішення.

У разі проголошення в судовому засіданні скороченого рішення суд надсилає учасникам справи копії повного судового рішення протягом двох днів із дня його складання в електронній формі у порядку, встановленому законом (за умови наявності в особи офіційної електронної адреси), або рекомендованим листом з повідомленням про вручення – якщо така адреса в особи відсутня.

За заявою учасника справи копія повного судового рішення вручається йому під розписку безпосередньо в суді.

Учасникам справи, які не були присутні в судовому засіданні, або якщо судові рішення було ухвалено в порядку письмового провадження, копія судового рішення надсилається протягом двох днів із дня його складання у повному обсязі в електронній формі у порядку, визначеному законом, – за умови наявності в особи офіційної електронної адреси, або рекомендованим листом з повідомленням про вручення – якщо такої адреси немає.

Днем вручення судового рішення є:

- 1) день вручення судового рішення під розписку;
- 2) день отримання судом повідомлення про доставлення копії судового рішення на офіційну електронну адресу особи;
- 3) день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про вручення судового рішення;
- 4) день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місцезнаходження, місця проживання чи перебування особи, повідомленою цією особою суду;
- 5) день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місцезнаходження, місця проживання чи перебування особи, що зареєстровані у встановленому законом порядку, якщо ця особа не повідомила суду іншої адреси²⁶⁶.

²⁶⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Якщо судове рішення надіслано на офіційну електронну адресу пізніше 17 години, судове рішення вважається врученим у робочий день, наступний за днем його відправлення, незалежно від надходження до суду повідомлення про його доставлення.

Якщо копію судового рішення вручено представникові, вважається, що його вручено й особі, яку він представляє.

Якщо судовим рішенням відповідачеві заборонено вчиняти певні дії і виконання такого рішення потребуватиме вчинення дій органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, в тому числі внесення записів до відповідних реєстрів, копія такого судового рішення також надсилається судом цим органам та (або) особам у строки та порядку, визначені цією статтею, для негайного виконання.

Суд, що ухвалив судове рішення, може за заявою учасника справи чи з власної ініціативи ухвалити додаткове рішення, якщо:

- 1) щодо однієї з позовних вимог, з приводу якої досліджувалися докази, чи одного з клопотань не ухвалено рішення;
- 2) суд, вирішивши питання про право, не визначив способу виконання судового рішення;
- 3) судом не вирішено питання про судові витрати.

Заяву про ухвалення додаткового судового рішення може бути подано до закінчення строку на виконання судового рішення.

Суд, що ухвалив рішення, ухвалює додаткове судове рішення в тому самому складі протягом десяти днів із дня надходження відповідної заяви. Додаткове судове рішення ухвалюється в тому самому порядку, що й судове рішення. За потреби суд може розглянути питання ухвалення додаткового судового рішення в судовому засіданні з повідомленням учасників справи. Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час та місце судового засідання, не перешкоджає розгляду заяви. Про відмову в ухваленні додаткового рішення суд постановляє ухвалу.

Подання заяви про роз'яснення судового рішення зупиняє перебіг строку, встановленого судом для виконання судового рішення, а так само строку, протягом якого судове рішення може бути подано для примусового виконання.

Ухвалу про роз'яснення судового рішення або відмову у його роз'ясненні може бути оскаржено.

Рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано.

У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду.

Ухвала набирає законної сили негайно після її проголошення, якщо інше не передбачено КАС України.

Ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні у разі неявки всіх учасників справи, під час розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями).

2. РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ В АПЕЛЯЦІЙНОМУ ПОРЯДКУ

Відповідно до статті 55 Конституції України, «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб та службових осіб»²⁶⁷.

Апеляційний перегляд судових рішень є основною функцією адміністративних судів апеляційної інстанції, а також засобом усунення помилок, які були допущені під час розгляду справи адміністративними судами першої інстанції. Апеляційне провадження – це врегульована нормами КАС України факультативна стадія адміністративного судового процесу, яка складається з певного кола процесуальних відносин, зміст яких пов'язаний із переглядом адміністративним судом апеляційної інстанції судового рішення, яке не набрало законної сили²⁶⁸.

²⁶⁷ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁶⁸ Кайдашев Р. П. Юридична природа апеляційного провадження в адміністративному процесі України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 17. Т. 1. С. 116.

Апеляційному провадженню в адміністративному судочинстві притаманні всі ознаки самостійної факультативної стадії. Позначення назви цієї стадії у такий спосіб, тобто присвоєння їй найменування «провадження», не означає, що ця факультативна стадія є провадженням адміністративного судового процесу у класичному розумінні поняття «провадження» як сукупності певних стадій. У цьому випадку хоча й має місце один і той самий термін – «провадження», однак у контексті характеристики апеляційного провадження як факультативної стадії зміст сукупності правил розгляду та вирішення апеляційної скарги, на відміну від вирішення по суті адміністративної справи, є різним, неоднаковим за своїм процесуальним змістом²⁶⁹.

Ефективність апеляційного провадження залежить від належної процедури розгляду. Розгляд справи є основним елементом апеляційного провадження і здійснюється у формі перевірки законності та обґрунтованості судового рішення фактично через повторний розгляд справи. На думку Р. П. Кайдашева, розгляд справи у суді апеляційної інстанції здійснюється у відповідній процесуальній формі в судовому засіданні, яке складається з чотирьох частин: підготовчої, з'ясування обставин і перевірки їх доказами, судових дебатів, ухвалення та оголошення рішення чи ухвали²⁷⁰.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції.

Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції.

²⁶⁹ Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. *Форум права*. 2013. № 3. С. 117.

²⁷⁰ Кайдашев Р. П. Загальна характеристика структури апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 158.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених КАС України.

Ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від рішення суду повністю або частково у випадках, визначених ст. 294 КАС України. Оскарження ухвал суду, які не передбачені ст. 294 Кодексу, окремо від рішення суду не допускається.

Заперечення на ухвали, що не підлягають оскарженню окремо від рішення суду, включаються до апеляційної скарги на рішення суду. У разі подання апеляційної скарги на ухвалу, що не підлягає оскарженню окремо від рішення суду, суд апеляційної інстанції повертає її заявнику, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню.

Після відкриття апеляційного провадження за апеляційною скаргою особи, яка не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, така особа користується процесуальними правами і несе процесуальні обов'язки учасника справи.

Окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо:

1) забезпечення доказів, відмови в забезпеченні доказів, скасування ухвали про забезпечення доказів;

2) забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, скасування забезпечення позову, відмови у забезпеченні позову, відмови у заміні заходу забезпечення позову або скасуванні забезпечення позову;

3) повернення заяви позивачеві (заявникові);

4) відмови у відкритті провадження у справі;

5) відкриття провадження у справі з порушенням правил підсудності;

6) передачі справи на розгляд іншого суду;

7) відмови поновити або продовжити пропущений процесуальний строк;

8) затвердження умов примирення сторін;

9) призначення експертизи;

10) визначення розміру судових витрат;

- 11) зупинення провадження у справі;
- 12) залишення позову (заяви) без розгляду;
- 13) закриття провадження у справі;
- 14) внесення або відмови у внесенні виправлень у рішення;
- 15) відмови ухвалити додаткове рішення;
- 16) роз'яснення або відмови у роз'ясненні судового рішення;
- 17) відмови у відкритті провадження про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- 18) відмови у поновленні пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання;
- 19) відстрочення і розстрочення, зміни або встановлення способу і порядку виконання судового рішення;
- 20) заміни сторони у справі (процесуальне правонаступництво) або сторони виконавчого провадження;
- 21) повороту виконання рішення суду або відмови у повороті виконання рішення;
- 22) внесення чи відмови у внесенні виправлень до виконавчого документа, визнання чи відмови у визнанні виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;
- 23) окремої ухвали;
- 24) стягнення штрафу в порядку процесуального примусу;
- 25) накладення штрафу та інших питань судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, постановлених судом відповідно до ст. 382 КАС України;
- 26) відмови у відкритті провадження за заявою про відновлення втраченого судового провадження;
- 27) відновлення або відмови у відновленні повністю або частково втраченого судового провадження.

Апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів, а на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів із дня його (її) проголошення.

Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення (ухвали) суду, або у разі розгляду справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Учасник справи, якому повне рішення або ухвала суду не були вручені у день його (її) проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження:

1) на рішення суду – якщо апеляційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому повного рішення суду;

2) на ухвалу суду – якщо апеляційна скарга подана протягом п'ятнадцяти днів з дня вручення йому відповідної ухвали суду.

Строк на апеляційне оскарження також може бути поновлений у разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків, визначених частиною другою ст. 299 КАС України.

Апеляційна скарга подається у письмовій формі.

В апеляційній скарзі зазначаються:

1) найменування суду апеляційної інстанції, до якого подається скарга;

2) найменування суду першої інстанції, який ухвалив рішення, номер справи і дата ухвалення рішення;

3) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) особи, яка подає апеляційну скаргу, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та електронної пошти, офіційна електронна адреса за наявності;

4) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб);

5) вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, до суду апеляційної інстанції;

6) обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права;

7) у разі необхідності – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо;

8) дата отримання копії судового рішення суду першої інстанції, що оскаржується;

9) перелік матеріалів, що додаються.

Апеляційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду апеляційної інстанції.

Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані.

До апеляційної скарги додаються:

1) документ про сплату судового збору;

2) копії апеляційної скарги відповідно до кількості учасників справи;

3) копії доданих до апеляційної скарги письмових матеріалів, що відсутні в учасників справи, відповідно до кількості учасників справи;

4) докази, що підтверджують дату отримання копії оскаржуваного судового рішення суду першої інстанції, за наявності.

Якщо апеляційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору.

Апеляційна скарга подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга реєструється у день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, визначеному в порядку, встановленому ст. 31 КАС України.

Апеляційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, установлених ст. 295 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. При цьому протягом десяти днів із дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду апеляційної інстанції зі заявою про поновлення строку або вказати інші підстави для поновлення строку.

Апеляційна скарга не приймається до розгляду і повертається судом апеляційної інстанції також, якщо:

1) апеляційна скарга подана особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписана або підписана особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не зазначено;

2) до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження особа, яка подала скаргу, подала заяву про її відкликання;

3) скаргу подано в інший спосіб, ніж до суду апеляційної інстанції.

Питання про залишення апеляційної скарги без руху суддя-доповідач вирішує протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги. Питання про повернення апеляційної скарги суд апеляційної інстанції вирішує протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Про повернення апеляційної скарги постановляється ухвала, яка може бути оскаржена в касаційному порядку.

Копія ухвали про повернення апеляційної скарги надсилається учасникам справи у порядку, визначеному ст. 251 КАС України. Скаржнику надсилається копія ухвали про повернення апеляційної скарги разом з апеляційною скаргою та доданими до скарги матеріалами. Копія апеляційної скарги залишається в суді апеляційної інстанції.

Суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у справі, якщо:

1) апеляційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає апеляційному оскарженню;

2) є ухвала про закриття провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої апеляційної скарги цієї самої особи на це саме судові рішення;

3) є постанова про залишення апеляційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою цієї особи на це саме судові рішення;

4) скаржником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на апеляційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку на апеляційне оскарження визнані судом неповажними.

Незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

Питання про відмову у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції вирішує протягом п'яти днів після надходження апеляційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Копія ухвали про відмову у відкритті апеляційного провадження надсилається учасникам справи у порядку, визначеному ст. 251 КАС України. Скаржнику надсилається копія ухвали про відмову у відкритті апеляційного провадження разом з апеляційною скаргою та доданими до скарги матеріалами. Копія апеляційної скарги залишається в суді апеляційної інстанції.

За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі.

Питання про відкриття апеляційного провадження у справі вирішується не пізніше п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги або заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному ст. 298 КАС України.

В ухвалі про відкриття апеляційного провадження зазначається строк для подання учасниками справи відзиву на апеляційну скаргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи, необхідних для розгляду скарги на судове рішення. Якщо разом з апеляційною скаргою подано заяви чи клопотання, суд в ухвалі про відкриття апеляційного провадження встановлює строк, протягом якого учасники справи мають подати свої заперечення щодо поданих заяв чи клопотань, якщо інше не передбачено КАС України.

Якщо апеляційна скарга подана з пропуском визначеного КАС України строку, суд у разі поновлення строку на апеляційне

оскарження зупиняє дію оскаржуваного рішення в ухвалі про відкриття апеляційного провадження.

Суд апеляційної інстанції надсилає копії апеляційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи разом з ухвалою про відкриття апеляційного провадження у справі.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, у будь-який час до початку апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги.

До заяви про приєднання до апеляційної скарги додаються документ про сплату судового збору та докази надсилання (направлення) копії заяви іншим учасникам справи.

У заяві про приєднання до апеляційної скарги може міститися клопотання особи про розгляд справи за її участі. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду апеляційної інстанції.

Особа, яка подала апеляційну скаргу, має право доповнити чи змінити її протягом строку на апеляційне оскарження, обґрунтувавши необхідність таких змін чи доповнень.

У разі доповнення чи зміни апеляційної скарги особа, яка подала апеляційну скаргу, повинна подати докази надсилання копій відповідних доповнень чи змін до апеляційної скарги іншим учасникам справи, інакше суд не враховує такі доповнення чи зміни.

Особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

При відкликанні апеляційної скарги суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про повернення скарги.

До закінчення апеляційного провадження особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відмовитися від неї повністю або частково, а інша сторона має право визнати апеляційну скаргу обґрунтованою в повному обсязі чи в певній частині. Питання про прийняття відмови від апеляційної скарги і закриття у зв'язку з цим апеляційного провадження вирішується судом апеляційної інстанції, що розглядає справу, в судовому засіданні. Про прийняття відмови від скарги та закриття у зв'язку з цим апеляційного провадження суд

постановляє ухвалу. У разі закриття апеляційного провадження у зв'язку з відмовою від апеляційної скарги на судові рішення повторне оскарження цього рішення особою, яка відмовилася від скарги, не допускається.

Визнання апеляційної скарги іншою стороною враховується судом апеляційної інстанції у частині наявності або відсутності фактів, які мають значення для вирішення справи.

Учасники справи мають право подати до суду апеляційної інстанції відзив на апеляційну скаргу в письмовій формі протягом строку, встановленого судом апеляційної інстанції в ухвалі про відкриття апеляційного провадження.

Відзив на апеляційну скаргу має містити:

1) найменування суду апеляційної інстанції;
2) ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає відзив на апеляційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти за наявності;

3) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог апеляційної скарги;

4) у разі необхідності – клопотання особи, яка подає відзив на апеляційну скаргу;

5) перелік матеріалів, що додаються.

У відзиві на апеляційну скаргу може міститися клопотання особи про розгляд справи за її участі. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду апеляційної інстанції.

Відсутність відзиву на апеляційну скаргу не перешкоджає перегляду рішення суду першої інстанції.

До відзиву на апеляційну скаргу додаються докази надсилення (надання) копій відзиву та доданих до нього документів іншим учасникам справи.

Суд апеляційної інстанції закриває апеляційне провадження, якщо:

1) після відкриття апеляційного провадження особа, яка подала апеляційну скаргу, заявила клопотання про відмову від скарги, за винятком випадків, коли є заперечення інших осіб, які приєдналися до апеляційної скарги;

2) після відкриття апеляційного провадження виявилось, що апеляційну скаргу не підписано, подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або підписано особою, яка не має права її підписувати;

3) після відкриття апеляційного провадження за апеляційною скаргою, поданою особою з підстав вирішення судом питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, встановлено, що судовим рішенням питання про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки такої особи не вирішувалося.

Про закриття апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена в касаційному порядку.

Суддя-доповідач у порядку підготовки справи до апеляційного розгляду:

1) з'ясовує склад учасників судового процесу;
2) з'ясовує обставини, на які посилаються учасники справи як на підставу своїх вимог і заперечень;

3) з'ясовує, які обставини визнаються та які заперечуються учасниками справи;

4) пропонує учасникам справи подати нові докази, на які вони посилаються, або витребує їх за клопотанням особи, яка подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи;

5) вирішує питання щодо поважності причин неподання доказів до суду першої інстанції;

6) за клопотанням учасників справи вирішує питання про виклик свідків, призначення експертизи, судових доручень щодо збирання доказів, залучення до участі у справі спеціаліста, перекладача; вирішує інші письмово заявлені клопотання учасників справи;

7) вирішує питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами в суді апеляційної інстанції;

8) вирішує інші питання, необхідні для апеляційного розгляду справи.

Усі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються у формі ухвали.

Якщо під час вивчення матеріалів справи суддя-доповідач виявить нерозглянуті зауваження щодо правильності чи повноти фіксування судового процесу технічними засобами або нерозглянуті письмові зауваження щодо правильності чи повноти протоколу судового засідання, або невирішене питання про ухвалення додаткового рішення, суддя-доповідач

постановляє ухвалу із зазначенням строку, протягом якого суд першої інстанції має усунути недоліки.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка вирішує питання про проведення додаткових підготовчих дій у разі потреби та призначення справи до розгляду.

Про дату, час та місце розгляду справи повідомляються учасники справи, якщо справа, відповідно до КАС України, розглядається з їх повідомленням.

Суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними у ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги.

Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права.

Суд апеляційної інстанції досліджує докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї.

Докази, які не були подані до суду першої інстанції, приймаються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього.

Суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

Апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, встановлених главою 1 розділу III КАС України.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї.

Для надання пояснень, а також для виступу у судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші учасники справи.

Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі:

1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

Якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні.

Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження), якщо характер

спірних правовідносин та предмет доказування у справі не вимагають участі сторін.

Апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції розглядаються в порядку, передбаченому для розгляду апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції з урахуванням особливостей, визначених ст. 312 КАС України.

Апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції, зазначені в пунктах 3, 5–7, 11, 14, 26 частини першої ст. 294 КАС України, розглядаються судом апеляційної інстанції без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження).

З урахуванням конкретних обставин справи суд апеляційної інстанції може розглянути такі апеляційні скарги у судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

У випадках скасування судом апеляційної інстанції ухвал про відмову у відкритті провадження у справі, про повернення позовної заяви, зупинення провадження у справі, закриття провадження у справі, про залишення позову без розгляду справа (заява) передається на розгляд суду першої інстанції.

Суд апеляційної інстанції відкладає розгляд справи в разі неявки у судовому засіданні учасника справи, стосовно якого немає відомостей про вручення йому судової повістки, або за його клопотанням, коли повідомлені ним причини неявки буде визнано судом поважними.

Неявка сторін або інших учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає розгляду справи.

Якщо суд апеляційної інстанції визнав обов'язковою участь у судовому засіданні учасників справи, а вони не прибули, суд апеляційної інстанції може відкласти апеляційний розгляд справи.

Позивач може відмовитися від позову, а сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення апеляційного провадження.

У разі відмови від позову або примирення сторін суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог ст.ст. 189, 190 КАС України, якою одночасно визнає нечинним судові рішення суду першої інстанції, яким закінчено розгляд справи, та закриває провадження у справі.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;

2) скасувати судові рішення повністю або частково та ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;

3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;

4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю;

6) у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5 частини першої ст. 315 КАС України.

Суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а рішення або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права.

Підставами для скасування судового рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення є:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;

3) невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи;

4) неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається неправильне тлумачення закону або застосування

закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню.

Порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування або зміни рішення, якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи.

Порушення норм процесуального права є обов'язковою підставою для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення суду, якщо:

- 1) справу розглянуто неповноважним складом суду;
- 2) в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і підстави його відводу визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованими;
- 3) справу розглянуто адміністративним судом за відсутності будь-якого учасника справи, не повідомленого належним чином про дату, час і місце судового засідання, якщо такий учасник справи обґрунтовує свою апеляційну скаргу такою підставою;
- 4) суд прийняв рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки осіб, які не були залучені до участі у справі;
- 5) судові рішення не підписано будь-ким зі суддів або підписано не тими суддями, які зазначені у судовому рішенні;
- 6) судові рішення ухвалено суддями, які не входили до складу колегії, що розглядала справу;
- 7) суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження.

Зміна судового рішення може полягати в доповненні або зміні його мотивувальної та (або) резолютивної частини.

Рішення суду підлягає скасуванню з направленням справи на розгляд за встановленою законом підсудністю, якщо рішення прийнято судом з порушенням правил юрисдикції (підсудності), визначених ст.ст. 20, 22, 25–28 КАС України.

Справа не підлягає направленню на новий розгляд у зв'язку з порушеннями правил територіальної юрисдикції (підсудності), якщо учасник справи, який подав апеляційну скаргу, при розгляді справи судом першої інстанції без поважних причин не заявив про невідсудність справи.

Судове рішення першої інстанції, яким закінчено розгляд справи, підлягає скасуванню повністю або частково в апеля-

ційному порядку і позовна заява залишається без розгляду або провадження у справі закривається у відповідній частині з підстав, встановлених відповідно ст.ст. 238, 240 КАС України.

Порушення правил юрисдикції адміністративних судів, встановлених ст. 19 КАС України, є обов'язковою підставою для скасування рішення із закриттям провадження незалежно від доводів апеляційної скарги.

Підставами для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції є:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;

3) невідповідність висновків суду обставинам справи;

4) неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, які призвели до неправильного вирішення питання.

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими ст. 34 та главою 9 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей, зазначених у главі 1 розділу III КАС України.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом апеляційної інстанції шляхом постановлення ухвал в порядку, визначеному цим Кодексом для постановлення ухвал суду першої інстанції.

Постанова або ухвала суду апеляційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою, ухвалою) і підписується всім складом суду, визначеним для розгляду справи, якщо інше не передбачено КАС України.

Судові рішення суду апеляційної інстанції приймаються, проголошуються, вручаються (видаються або надсилаються) учасникам справи в порядку, встановленому главою 9 розділу II цього Кодексу, з урахуванням особливостей, зазначених у главі 1 розділу III КАС України.

Судові рішення суду апеляційної інстанції оскаржуються в касаційному порядку у випадках, передбачених КАС України.

Копії судових рішень суду апеляційної інстанції повторно видаються судом, який розглядав таку справу як суд першої інстанції.

Постанова суду апеляційної інстанції складається з:

- 1) вступної частини зі зазначенням:
 - а) дати і місця її прийняття, номера справи;
 - б) найменування суду апеляційної інстанції, прізвищ та ініціалів суддів і секретаря судового засідання;
 - в) імен (найменувань) сторін та особи, яка подала скаргу;
 - г) найменування суду першої інстанції, рішення якого оскаржується, дати ухвалення рішення, прізвища судді (суддів); часу і місця його ухвалення, дати складання повного тексту рішення;
- 2) описової частини зі зазначенням:
 - а) короткого змісту позовних вимог і рішення суду першої інстанції;
 - б) короткого змісту вимог апеляційної скарги;
 - в) узагальненого викладу позиції інших учасників справи;
- 3) мотивувальної частини зі зазначенням:
 - а) встановлених судом першої інстанції та неоспорених обставин, а також обставин, встановлених судом апеляційної інстанції, і визначених відповідно до них правовідносин;
 - б) доводів, за якими суд апеляційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої інстанції;
 - в) мотивів прийняття або відхилення кожного аргументу, викладеного учасниками справи в апеляційній скарзі та відзиві на апеляційну скаргу;
 - г) того, чи були і ким порушені, невизнані або оспорені права, свободи та (або) інтереси, по захист яких особа звернулася до суду;
 - г) висновків за результатами розгляду апеляційної скарги з посиланням на норми права, якими керувався суд апеляційної інстанції;
- 4) резолютивної частини із зазначенням:
 - а) висновку суду апеляційної інстанції по суті вимог апеляційної скарги і позовних вимог;

б) нового розподілу судових витрат, понесених у зв'язку з розглядом справи у суді першої інстанції, – у разі скасування або зміни судового рішення;

в) розподілу судових витрат, понесених у зв'язку з переглядом справи в суді апеляційної інстанції;

г) строку і порядку набрання постановою законної сили та її оскарження;

г) встановленого судом строку для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій.

Якщо апеляційна скарга надійшла до суду апеляційної інстанції після закінчення апеляційного розгляду справи і особа, яка подала скаргу, не була присутня під час апеляційного розгляду справи, суд розглядає її за правилами глави 1 розділу III КАС України.

У разі відкриття апеляційного провадження за такою скаргою суд апеляційної інстанції може зупинити дію раніше прийнятої ним постанови та рішення суду першої інстанції, що оскаржується.

За результатами розгляду апеляційної скарги, зазначеної в частині першій ст. 323 КАС України, суд приймає постанову відповідно до ст. 315 цього Кодексу. При цьому за наявності підстав може бути скасовано раніше прийняту постанову суду апеляційної інстанції.

Суд апеляційної інстанції розглядає скаргу, зазначену в частині першій ст. 323 КАС України, в межах доводів, які не розглядалися під час апеляційного розгляду справи за апеляційною скаргою іншої особи.

Суд відмовляє у відкритті провадження за апеляційною скаргою, поданою відповідно до частини першої ст. 323 КАС України, якщо суд розглянув наведені у ній доводи під час апеляційного розгляду справи за апеляційною скаргою іншої особи.

Постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття.

Ухвала суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту її проголошення.

Ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні у разі неявки всіх учасників

справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями).

Після закінчення апеляційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи.

3. РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ В КАСАЦІЙНОМУ ПОРЯДКУ

Відповідно до п. 8 частини третьої ст. 129 Конституції України, «однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом»²⁷¹.

Враховуючи це положення Основного Закону держави, В. Сердюк, зазначає, що система судів у нашій державі має будуватися з метою гарантування заінтересованій особі реалізації її права на вирішення спору по суті, апеляційного і касаційного оскарження судового рішення з дотриманням основоположних принципів організації судової системи – територіальності та спеціалізації²⁷².

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України.

У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в пунктах 3, 4, 5, 12, 13,

²⁷¹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁷² Сердюк В. Касаційна функція судочинства як загальносоціальний феномен. *Право України*. 2008. № 1. С. 74–78.

17, 20 частини першої ст. 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку.

У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову у роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали.

Підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

Не підлягають касаційному оскарженню:

1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;

2) судові рішення у справах незначної складності, крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;

б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу, позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи;

в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;

г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки,

має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою. У разі відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою особи, яка не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, така особа користується процесуальними правами і несе процесуальні обов'язки учасника справи.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення.

У разі якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Учасник справи, якому повне судові рішення не було вручено у день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на касаційне оскарження, якщо касаційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому такого судового рішення.

Строк на подання касаційної скарги також може бути поновлений у разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків, визначених частиною п'ятою ст. 333 КАС України.

Касаційна скарга подається у письмовій формі.

У касаційній скарзі зазначаються:

- 1) найменування суду касаційної інстанції;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові для фізичних осіб) особи, яка подає касаційну скаргу, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса за наявності;
- 3) судові рішення, що оскаржуються;
- 4) підставу (підстави), на якій (яких) подається касаційна скарга з визначенням передбаченої (передбачених) статтею 328 КАС України підстави (підстав);

5) вимоги особи, що подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції;

6) за потреби – клопотання особи, що подає касаційну скаргу;

7) дата отримання копії судового рішення суду апеляційної інстанції, що оскаржується;

8) перелік матеріалів, що додаються.

Касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду касаційної інстанції.

До касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості учасників справи.

Якщо касаційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору.

Касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

До касаційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст. 330 КАС України, застосовуються положення ст. 169 цього Кодексу.

Касаційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, установлених ст. 329 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. При цьому протягом десяти днів із дня вручення ухвали про залишення касаційної скарги без руху особа має право звернутися до суду касаційної інстанції зі заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку.

Розгляд заяви особи про поновлення строку на касаційне оскарження здійснюється колегією суддів суду касаційної інстанції, склад якої визначений у порядку, встановленому ст. 31 КАС України.

Касаційна скарга не приймається до розгляду і повертається суддею-доповідачем також, якщо:

1) касаційна скарга подана особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписана або підписана особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не зазначено;

2) скаргу подано в інший спосіб, ніж до суду касаційної інстанції;

3) до надіслання ухвали про відкриття касаційного провадження від особи, яка подала скаргу, надійшла заява про її відкликання;

4) у касаційній скарзі не викладені передбачені КАС України підстави для оскарження судового рішення в касаційному порядку.

Питання про залишення касаційної скарги без руху вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше двадцяти днів із дня надходження касаційної скарги. Питання про повернення касаційної скарги суд касаційної інстанції вирішує протягом двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Копія ухвали про повернення касаційної скарги надсилається учасникам справи у порядку, визначеному ст. 251 КАС України. Скаржнику надсилається копія ухвали про повернення касаційної скарги разом із касаційною скаргою та доданими до скарги матеріалами. Копія касаційної скарги залишається в суді касаційної інстанції.

Суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження у справі, якщо:

1) касаційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає касаційному оскарженню;

2) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої касаційної скарги цієї самої особи на це саме судове рішення;

3) є постанова про залишення касаційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою цієї особи на це саме судове рішення;

4) скаржником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на касаційне оскарження або наведено

підстави для поновлення строку касаційного оскарження, визнані судом неповажними;

5) суд у порядку, передбаченому частинами другою, третьою ст. 333 КАС України, дійшов висновку, що касаційна скарга є необґрунтованою;

6) Верховний Суд уже викладав у своїй постанові висновок щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах, порушеного в касаційній скарзі на судові рішення, зазначене у частині першій статті 328 КАС України, і суд апеляційної інстанції переглянув судові рішення відповідно до такого висновку (крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку або коли Верховний Суд вважатиме за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах).

У разі оскарження ухвали (крім ухвали, якою закінчено розгляд справи) суд може визнати касаційну скаргу необґрунтованою та відмовити у відкритті касаційного провадження, якщо правильне застосування норми права є очевидним і не викликає розумних сумнівів щодо її застосування чи тлумачення.

Суд відмовляє у відкритті касаційного провадження з перегляду ухвали про повернення заяви позивачеві (заявникові), а також судових рішень у справах, визначених статтями 280, 281, 287, 288 цього Кодексу, якщо рішення касаційного суду за наслідками розгляду такої скарги не може мати значення для формування єдиної правозастосовної практики.

Ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження підписується всім складом суду та повинна містити мотиви, з яких суд дійшов висновку про відсутність підстав для відкриття касаційного провадження.

Незалежно від поважності причин пропуску строку на касаційне оскарження суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження у разі, якщо касаційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання касаційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

Питання про відмову у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції вирішує протягом двадцяти днів із дня надходження касаційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Копія ухвали про відмову у відкритті касаційного провадження разом з касаційною скаргою та доданими до скарги матеріалами направляються особі, яка подала касаційну скаргу. Копія касаційної скарги залишається в суді касаційної інстанції.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі.

Питання про відкриття касаційного провадження у справі вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному статтею 332 КАС України.

Суд касаційної інстанції надсилає копії касаційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи разом з ухвалою про відкриття касаційного провадження у справі.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, у будь-який час до початку касаційного розгляду мають право приєднатися до касаційної скарги, підтримавши її вимоги.

До заяви про приєднання до касаційної скарги додається документ про сплату судового збору та докази надсилання копії заяви іншим учасникам справи.

Заява про приєднання до касаційної скарги може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Особа, яка подала касаційну скаргу, має право доповнити чи змінити її протягом строку на касаційне оскарження, обґрунтувавши необхідність таких змін чи доповнень.

У разі доповнення чи зміни касаційної скарги особа, яка подала касаційну скаргу, повинна подати докази надсилання копій відповідних доповнень чи змін до касаційної скарги

іншим учасникам справи, інакше суд не враховує такі доповнення чи зміни.

Особа, яка подала касаційну скаргу, має право відкликати її до постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження.

В разі відкликання касаційної скарги суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про повернення скарги.

Особа, яка подала касаційну скаргу, має право відмовитися від неї до закінчення касаційного провадження. У разі відмови від касаційної скарги суд, за відсутності заперечень інших осіб, які приєдналися до касаційної скарги, постановляє ухвалу про закриття касаційного провадження.

У разі закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від касаційної скарги на судові рішення повторне оскарження цих рішень особою, яка відмовилася від скарги, не допускається.

Учасники справи мають право подати до суду касаційної інстанції відзив на касаційну скаргу в письмовій формі протягом строку, встановленого судом касаційної інстанції в ухвалі про відкриття касаційного провадження.

Відзив на касаційну скаргу має містити:

- 1) найменування суду касаційної інстанції;
- 2) ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає відзив на касаційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти за наявності;
- 3) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог касаційної скарги;
- 4) за потреби – клопотання особи, яка подає відзив на касаційну скаргу;
- 5) перелік матеріалів, що додаються.

Відзив на касаційну скаргу може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Відсутність відзиву на касаційну скаргу не перешкоджає перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

До відзиву на касаційну скаргу додаються докази надсилання (надання) копій відзиву та доданих до нього документів іншим учасникам справи.

Суд касаційної інстанції закриває касаційне провадження, якщо:

1) після відкриття касаційного провадження особа, яка подала касаційну скаргу, заявила клопотання про відмову від скарги, за винятком випадків, якщо є заперечення інших осіб, які приєдналися до касаційної скарги;

2) після відкриття касаційного провадження виявилось, що касаційну скаргу не підписано, подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або підписано особою, яка не має права її підписувати;

3) після відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою, поданою особою з підстав вирішення судом першої чи апеляційної інстанції питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, встановлено, що судовим рішенням питання про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки такої особи не вирішувалося;

4) після відкриття касаційного провадження виявилось, що Верховний Суд у своїй постанові вже викладав висновок щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах, порушеного в касаційній скарзі, або відступив від свого висновку щодо застосування норми права, наявність якого стала підставою для відкриття касаційного провадження, і суд апеляційної інстанції переглянув судове рішення відповідно до такого висновку (крім випадку, якщо Верховний Суд вважає за необхідне відступити від такого висновку). Якщо ухвала про відкриття касаційного провадження мотивована також іншими підставами, за якими відсутні підстави для закриття провадження, касаційне провадження закривається лише в частині підстав, передбачених цим пунктом;

5) після відкриття касаційного провадження на підставі пункту 1 частини четвертої статті 328 КАС України судом встановлено, що висновок щодо застосування норми права, який викладений у постанові Верховного Суду та на який посилався скаржник у касаційній скарзі, стосується правовідносин, які не є подібними.

Про закриття касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу.

Суддя-доповідач у порядку підготовки справи до касаційного розгляду:

1) з'ясовує склад учасників справи;

2) вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи;

3) вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами в суді касаційної інстанції;

4) вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються;

5) вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи²⁷³.

Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Про дату, час та місце розгляду справи повідомляються учасники справи, якщо справа, відповідно до КАС України, розглядається з їх повідомленням.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів і вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права.

Суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази.

Суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права.

²⁷³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

У суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається.

Касаційна скарга на рішення та постанови, визначені частиною першою ст. 328 КАС України, має бути розглянута протягом шістдесяти днів, а на ухвали, визначені частинами другою та третьою ст. 328 КАС України, – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення учасників справи.

У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції.

Суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування судового рішення.

Суд касаційної інстанції скасовує судові рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення.

Суд касаційної інстанції призначає справу до розгляду в судовому засіданні за відсутності підстав, встановлених частинами третьою, четвертою ст. 343 або ст. 345 КАС України. Справа призначається до розгляду в судовому засіданні, якщо хоч один суддя зі складу суду дійшов такого висновку. Про призначення справи до розгляду у судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду.

У суді касаційної інстанції скарга розглядається за правилами розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження з урахуванням положень ст. 341 КАС України.

Суд касаційної інстанції використовує процесуальні права суду першої інстанції виключно для перевірки правильності застосування норм матеріального і процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій.

Учасники справи повідомляються про дату, час та місце судового засідання, якщо вони подали відповідне клопотання

про участь у судовому засіданні або суд визнав необхідним їх виклик для надання пояснень у справі.

Неприбуття учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи.

Розгляд справи в суді касаційної інстанції починається з відкриття першого судового засідання. Головуючий відкриває судове засідання і оголошує, яка справа, за чиєю скаргною та на судове рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї.

Сторони та інші учасники справи надають свої пояснення. Першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим надає пояснення позивач. За ними пояснення надають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім інші учасники справи. Головуючий може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх учасників справи рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

У своїх поясненнях сторони та інші учасники справи можуть наводити тільки ті доводи, які стосуються підстав касаційного перегляду судового рішення.

Вислухавши пояснення учасників справи, суд виходить до нарадчої кімнати.

Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:

- 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;
- 2) неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;
- 3) перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій;
- 4) перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження²⁷⁴.

²⁷⁴ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він признає її до касаційного розгляду в судовому засіданні.

Якщо справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції надсилається учасникам справи в порядку, визначеному КАС України.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, якщо ця колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів або палати, передає справу на розгляд об'єднаної палати, якщо ця колегія або палата вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об'єднаної палати.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії або палати, має право передати справу на розгляд

Великої Палати Верховного Суду, якщо дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики.

Справа підлягає передачі на розгляд Великої Палати Верховного Суду у всіх випадках, коли учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції, крім випадків, якщо:

1) учасник справи, який оскаржує судові рішення, брав участь у розгляді справи в судах першої чи апеляційної інстанції і не заявляв про порушення правил предметної юрисдикції;

2) учасник справи, який оскаржує судові рішення, не обґрунтував порушення судом правил предметної юрисдикції наявністю судових рішень Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду у справі з подібною підставою та предметом позову в подібних правовідносинах;

3) Велика Палата Верховного Суду вже викладала у своїй постанові висновок щодо питання предметної юрисдикції спору у подібних правовідносинах²⁷⁵.

Питання про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду вирішується судом за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи.

Питання про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду вирішується більшістю від складу суду, що розглядає справу.

Питання про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати може бути вирішене до прийняття постанови судом касаційної інстанції.

Про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду суд постановляє ухвалу з викладенням мотивів необхідності відступлення від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного у рішенні, визначеному в частинах

²⁷⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

першій – четвертій ст. 346 КАС України, або з обґрунтуванням підстав, визначених у частинах п'ятій або шостій статті 346 цього Кодексу.

Суддя, не згодний із рішенням про передачу (відмову у передачі) справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати, письмово викладає свою окрему думку в ухвалі про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду або в постанові, прийнятій за результатами касаційного розгляду.

Якщо Велика Палата Верховного Суду дійде висновку про відсутність підстав для передачі справи на її розгляд, а також якщо дійде висновку про недоцільність розгляду справи Великою Палатою Верховного Суду, зокрема через відсутність ключової правової проблеми, наявність висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати Верховного Суду, або якщо Великою Палатою Верховного Суду вже висловлена правова позиція щодо юрисдикції спору в подібних правовідносинах, справа повертається (передається) відповідній колегії (палаті, об'єднаній палаті) для розгляду, про що постановляється ухвала. Справа, повернута на розгляд колегії (палати, об'єднаної палати), не може бути передана повторно на розгляд Великої Палати.

Після передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати визначений у ній суддя-доповідач у разі потреби звертається до відповідних фахівців Науково-консультативної ради при Верховному Суді стосовно підготовки наукового висновку щодо застосування норми права, питання щодо якого стало підставою для передачі справи на розгляд Великої Палати, крім випадків, коли висновок щодо застосування цієї норми у подібних правовідносинах був раніше отриманий Верховним Судом.

Позивач може відмовитися від позову, а сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення касаційного розгляду.

У разі відмови від позову або примирення сторін суд касаційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог ст.ст. 189, 190 КАС України, якою одночасно визнає нечинними судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій, якими закінчено розгляд справи, та закриває провадження у справі.

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу без задоволення;

2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;

3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково та ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;

4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині;

6) у визначених КАС України випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині;

7) у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, визначених пунктами 1–6 частини першої ст. 349 КАС України²⁷⁶.

Суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін, якщо визнає, що суди першої та апеляційної інстанцій не допустили неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права при ухваленні судових рішень чи вчиненні процесуальних дій.

Не може бути скасовано правильне по суті і законне судові рішення з мотивів порушення судом норм процесуального права, якщо це не призвело і не могло призвести до неправильного вирішення справи.

²⁷⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Суд скасовує судові рішення повністю або частково та ухвалює нове рішення у відповідній частині або змінює його, якщо таке судове рішення, переглянуте в передбачених статтею 341 КАС України межах, ухвалено з неправильним застосуванням норм матеріального права або порушенням норм процесуального права.

Порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування або зміни рішення лише за умови, якщо це порушення призвело до ухвалення незаконного рішення.

Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається: неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню.

Зміна судового рішення може полягати в доповненні або зміні його мотивувальної та (або) резолютивної частини.

Підставою для скасування ухвали судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи для продовження розгляду є неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що призвели до постановлення незаконної ухвали суду першої інстанції та (або) постанови суду апеляційної інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі.

Підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи на новий судовий розгляд є порушення норм процесуального права, на які посилається скажник у касаційній скарзі, яке унеможливило встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, якщо:

1) суд не дослідив зібрані у справі докази, за умови висновку про обґрунтованість заявлених у касаційній скарзі підстав касаційного оскарження, передбачених пунктами 1, 2, 3 частини другої статті 328 цього Кодексу; або

2) суд розглянув у порядку спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження; або

3) суд необґрунтовано відхилив клопотання про витребування, дослідження чи огляд доказів або інше клопотання (заяву) учасника справи щодо встановлення обставин, які мають значення для правильного вирішення справи;

4) суд встановив обставини, що мають істотне значення, на підставі недопустимих доказів.

Порушення норм процесуального права є обов'язковою підставою для скасування судових рішень з направленням справи на новий розгляд, якщо:

1) справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду;

2) в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і судом касаційної інстанції визнано підстави його відводу обґрунтованими, якщо касаційну скаргу обґрунтовано такою підставою;

3) справу розглянуто адміністративними судами за відсутності будь-якого учасника справи, не повідомленого належним чином про дату, час і місце судового засідання, якщо такий учасник справи обґрунтовує свою касаційну скаргу такою підставою;

4) суд прийняв рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки осіб, які не були залучені до участі у справі;

5) судові рішення не підписано будь-яким зі суддів або підписано не тими суддями, які зазначені в судовому рішенні;

6) судові рішення ухвалено суддями, які не входили до складу колегії, що розглядала справу;

7) судові рішення ухвалено судом із порушенням правил юрисдикції (підсудності), визначених статтями 20, 22, 25–28 КАС України²⁷⁷.

Справа направляється до суду апеляційної інстанції для продовження розгляду або на новий розгляд, якщо порушення допущені тільки цим судом. У всіх інших випадках справа направляється до суду першої інстанції.

Висновки і мотиви, з яких скасовано рішення, є обов'язковими для суду першої або апеляційної інстанції при новому розгляді справи.

Постанова суду касаційної інстанції не може містити вказівок для суду першої або апеляційної інстанції про достовірність чи недостовірність того чи іншого доказу, про переваги

²⁷⁷ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

одних доказів над іншими, про те, яка норма матеріального права повинна бути застосована і яке рішення має бути прийнято за результатами нового розгляду справи.

Суд касаційної інстанції скасовує судові рішення в касаційному порядку повністю або частково і залишає позовну заяву без розгляду або закриває провадження у справі у відповідній частині з підстав, встановлених відповідно ст. ст. 238, 240 КАС України.

Порушення правил юрисдикції адміністративних судів, визначених ст. 19 КАС України, є обов'язковою підставою для скасування рішення із закриттям провадження незалежно від доводів касаційної скарги.

Якщо суд першої або апеляційної інстанції ухвалив законне й обґрунтоване рішення, смерть фізичної особи чи припинення юридичної особи – сторони в спірних правовідносинах, що не допускають правонаступництва, після ухвалення рішення не може бути підставою для застосування положення частини першої цієї статті.

У разі закриття судом касаційної інстанції провадження у справі на підставі пункту 1 частини першої статті 238 КАС України за заявою позивача він постановляє в порядку письмового провадження ухвалу про передачу справи до суду першої інстанції, до юрисдикції якого віднесено розгляд такої справи, крім випадків закриття провадження щодо кількох вимог, які підлягають розгляду в порядку різного судочинства, чи передачі справи частково на новий розгляд або для продовження розгляду. У разі наявності підстав для підсудності справи за вибором позивача у його заяві має бути зазначено лише один суд, до підсудності якого належить вирішення спору.

Суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, передбаченими ст. 34 та главою 9 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей, зазначених у главі 2 розділу III КАС України.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом касаційної інстанції шляхом постановлення

ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції.

Постанова або ухвала суду касаційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою або ухвалою) і підписується всім складом суду, який розглядав справу, якщо інше не передбачено КАС України.

Судові рішення суду касаційної інстанції приймаються, проголошуються, вручаються (видаються або надсилаються) учасникам справи в порядку, встановленому главою 9 розділу II цього Кодексу, з урахуванням особливостей, зазначених у главі 2 розділу III КАС України.

Судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними й оскарженню не підлягають.

Копії судових рішень суду касаційної інстанції повторно видаються судом, який розглядав таку справу як суд першої інстанції.

Постанова суду касаційної інстанції складається з:

- 1) вступної частини зі зазначенням:
 - а) дати і місця її прийняття;
 - б) найменування адміністративного суду, прізвищ та ініціалів суддів і секретаря судового засідання;
 - в) найменування (імен) учасників справи і найменування (імені) особи, яка подала касаційну скаргу;
 - г) найменування суду першої та (або) апеляційної інстанції, судові рішення якого оскаржується, номери справи, дати ухвалення судового рішення, прізвища та ініціалів судді (суддів);
- 2) описової частини зі зазначенням:
 - а) короткого змісту позовних вимог і рішень судів першої та апеляційної інстанцій;
 - б) короткого змісту вимог касаційної скарги;
 - в) узагальнених доводів особи, яка подала касаційну скаргу;
 - г) узагальненого викладу позиції інших учасників справи;
- 3) мотивувальної частини зі зазначенням:
 - а) мотивів прийняття або відхилення кожного аргументу, викладеного в касаційній скарзі та відзиві на касаційну скаргу;

б) доводів, за якими суд касаційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої та (або) апеляційної інстанції;

в) висновків за результатами розгляду касаційної скарги з посиланням на норми права, якими керувався суд;

г) дій, що їх повинні виконати суд першої та (або) апеляційної інстанції у разі скасування судового рішення і передачі справи на новий розгляд;

4) резолютивної частини зі зазначенням:

а) висновку суду касаційної інстанції по суті вимог касаційної скарги і позовних вимог;

б) нового розподілу судових витрат, понесених у зв'язку із розглядом справи в суді першої інстанції та апеляційної інстанції, – у разі скасування рішення та ухвалення нового рішення або зміни рішення;

в) розподілу судових витрат, понесених у зв'язку з переглядом справи в суді касаційної інстанції;

г) повороту виконання у разі скасування рішень судів за наявності відповідної заяви та підстав;

г) встановленого судом строку для подання суб'єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій²⁷⁸.

У постанові палати, об'єднаної палати, Великої Палати Верховного Суду має міститися вказівка про те, як саме повинна застосовуватися норма права, із застосуванням якої не погодилася колегія суддів, палата, об'єднана палата, що передала справу на розгляд палати, об'єднаної палати, Великої Палати Верховного Суду.

Якщо касаційна скарга надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи і особа, яка подала скаргу, не була присутня під час касаційного розгляду справи, суд розглядає таку скаргу за правилами, встановленими главою 2 розділу III КАС України.

У разі відкриття касаційного провадження за такою скаргою суд касаційної інстанції може зупинити дію раніше

²⁷⁸ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

прийнятої ним постанови і рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій, що оскаржуються.

За результатами розгляду касаційної скарги, зазначеної в частині першій ст. 357 КАС України, суд приймає постанову відповідно до ст. 349 КАС України. При цьому за наявності підстав може бути скасовано раніше прийняту постанову суду касаційної інстанції.

Суд касаційної інстанції розглядає скаргу, зазначену в частині першій цієї статті, в межах доводів, які не розглядалися під час касаційного розгляду справи за касаційною скаргою іншої особи.

Суд відмовляє у відкритті провадження за касаційною скаргою, поданою відповідно до частини першої цієї статті, якщо суд розглянув наведені в ній доводи під час касаційного розгляду справи за касаційною скаргою іншої особи.

Суд касаційної інстанції у випадках і порядку, встановлених статтею 249 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу.

Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття.

Ухвала суду касаційної інстанції набирає законної сили з моменту її проголошення.

Ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні у разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями).

Після закінчення касаційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у десятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. На які етапи можна умовно поділити провадження в адміністративній справі у суді апеляційної інстанції?
2. Які судові рішення може бути оскаржено в апеляційному порядку?

3. Яке рішення може ухвалити суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного провадження?
4. Які є підстави для касаційного оскарження?
5. Чи можна звернутися до суду касаційної інстанції зі скаргою на рішення суду першої інстанції, якщо справа не переглядалася в апеляційному порядку?
6. Який суд здійснює касаційний розгляд справи?
7. Що таке нововиявлені та виключні обставини як підстава перегляду судових рішень?
8. Який суд здійснює перегляд справи за нововиявленими чи виключними підставами?

Розділ 10

ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

1. ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ І МЕТА ПРОЦЕСУ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Для того щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу (конкретне, індивідуальне управлінське питання), потрібно реалізувати відповідну норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати приписи, які вона містить, щодо конкретного індивідуального випадку. А це неможливо без суворого дотримання процесуальних строків та дослідження всіх наявних доказів, які створюють об'єктивне уявлення про обставини справи²⁷⁹.

Варто наголосити, що значна частина процесуальної діяльності учасників адміністративного судочинства пов'язана зі встановленням істини в адміністративному провадженні, доведенням та перевіркою фактичних обставин публічно-правового спору. Таку діяльність прийнято називати доказуванням²⁸⁰.

Доказуванням в адміністративному процесі є виявлення, збирання, закріплення, перевірка та оцінка інформації про фактичні дані, на підставі яких суд, орган владних повноважень, уповноважена посадова особа встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного й об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи.

Під час розгляду та вирішення публічно-правового спору фактичні обставини справи встановлюються за допомогою чітко визначеного кола засобів доказування (джерел доказів). Їхній перелік регулюється нормативними актами, головно КУпАП та КАСУ.

²⁷⁹ Вітвіцький С. С., Філіпенко А. С. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 66.

²⁸⁰ Там само. С. 72.

В адміністративно-деліктних провадженнях дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами²⁸¹.

Розуміння процесуального доказування, на перший погляд, не є складним. Кожен має уявлення про те, що означає доказувати в суді. Для позивача та його представника доказування – цілком конкретна, зі зрозумілим змістом діяльність, що включає в себе визначення обставин, на яких ґрунтуються заявлені вимоги; збір і дослідження в судовому засіданні доказів для підтвердження фактів, які є підставою для позову; аналіз фактів, на які посилається відповідач; підготовку доказів для їх спростування. Для відповідача та його представника доказування – це діяльність з вивчення підстави позову, виявлення і збору доказів, що спростовують факти, на які посилається позивач, аналіз зібраного фактичного матеріалу. Кожен учасник процесу мету своєї доказової діяльності вбачає в переконанні суду у своїй правоті²⁸².

Правові норми, що регулюють процес доказування, складають інститут доказового права галузі адміністративного процесуального права. Ці норми об'єднані в систему, до якої входять:

²⁸¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10>. Ст. 251.

²⁸² Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 308.

а) норми, які регулюють поняття доказів та їх процесуальні джерела (ст.ст. 69, 70, 76–81, 114–115-5 КАСУ); б) норми, які регулюють предмет доказування (ст. 138 КАСУ); в) норми-принципи адміністративного процесу (ст. 7 КАСУ); г) норми, які передбачають обов'язки суб'єктів доказування і порядок вчинення процесуальних дій зі збирання, зберігання, забезпечення та оцінки доказів (ст.ст. 71–75, 86, 139–149 КАСУ).

Заданий термін не відображає всіх особливостей, які притаманні доказуванню в галузевих значеннях. Найбільш ґрунтовно приділяється увага дослідженням у галузі доказування в теорії кримінального процесу, а аналіз процесуальної літератури дає підстави автору зробити висновок, що, як правило, зміст дефініції «доказування» ототожнюють з істотними ознаками аналогічного поняття у кримінальному процесі²⁸³.

Деякі вчені трактують доказування в адміністративному судочинстві як врегульовану правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу зі збирання і закріплення, перевірки та оцінки доказів. Процесуальна форма і правовий порядок збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів виступають гарантіями досягнення правильного знання (С. Ківалов, О. Харитонова, О. Пасенюк). Адміністративне доказування являє собою діяльність зі збору, дослідження, переробки й оцінки інформації, що міститься в доказах. Включення до змісту адміністративного доказування такої дії, як переробка інформації, дає змогу не тільки з'ясувати специфіку цього виду пізнавальної діяльності управлінських органів, а й подумати над вирішенням питання про можливість використання обчислювальної техніки в правовій роботі (В. Перепелюк)²⁸⁴.

Сучасне процесуальне законодавство упевнено має відходити від покладання на суд слідчих обов'язків, відводячи головну роль у доказовій діяльності особам, які беруть участь у справі. Питання про те, хто і як бере участь у процесі доказування, які засоби використовуються у доказуванні, який порядок доказування, що відбувається в разі пасивності учасників

²⁸³ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 309.

²⁸⁴ Там само.

процесу і недостатності доказів, – основні як у теорії доказування, так і в судовій практиці. Таким чином, у сучасних умовах вивчення процесу доказування стає просто необхідним.

Кодекс адміністративного судочинства України не містить дефініції поняття доказування. Однак з аналізу положень КАС України можна зробити висновок про те, що доказування – це процес збирання, подання, оцінки доказів адміністративним судом та учасниками адміністративного процесу²⁸⁵.

Автори Коментаря Кодексу адміністративного судочинства України під доказуванням в адміністративному судочинстві пропонують розуміти врегульовану правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу щодо збирання та закріплення, перевірки та оцінки доказів²⁸⁶.

Наприклад, М. Штефан як доказування визначає процесуальну та розумову діяльність суб'єктів доказування, яка відбувається в врегульованому процесуальному порядку і спрямована на з'ясування дійсних обставин справи, прав та обов'язків сторін, установлення певних обставин шляхом ствердження юридичних фактів, зазначення доказів, збирання, витребування, дослідження й оцінки доказів²⁸⁷.

Натомість В. Матвійчук та І. Хар констатують, що доказування – це подання для аналізу суду певної інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), що здійснюють суб'єкти, які беруть участь у розгляді справи²⁸⁸.

Більшість науковців вважають, що процес доказування – це процесуальна, розумова діяльність суду та учасників адміністративного процесу, що полягає у збиранні, витребуванні, перевірці та оцінці доказів, які мають значення для вирішення справи.

²⁸⁵ Корецький І. О. Доказування як засіб доведення позиції сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1–2. С. 53.

²⁸⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. Київ : Прецедент; Істина. С. 280.

²⁸⁷ Штефан М. Й. Цивільний процес. Київ : Ін Юре, 1997. 249 с.

²⁸⁸ Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / за заг. ред. В. К. Матвійчука, І. О. Хар. Вид. 2-ге, змін. та доповн. Т. 1. Київ : Алерта; КНТ, 2008. 787 с.

Доказування – діяльність складна, яка розпадається на окремі, пов'язані між собою пізнавальні акти щодо вирішення окремих завдань, встановлення окремих обставин, що підлягають доказуванню у справі. В цьому разі не існує твердої послідовності етапів, якщо не вважати, що збирання й надання доказів завжди є вихідним моментом доказування. Інші елементи доказування перебувають у рухомому діалектичному взаємозв'язку між собою.

Скажімо, О. М. Дубенко правову категорію доказування в адміністративному судочинстві визначає як врегульовану процесуальним законодавством, підпорядковану законам логіки діяльність, спрямовану на встановлення об'єктивної істини в адміністративній справі та прийняття обґрунтованого і законного рішення²⁸⁹.

В. В. Гордеев доходить висновку, що доказування в адміністративному судочинстві – це подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), яку надають суб'єкти адміністративного процесу, чи витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою суду²⁹⁰.

О. В. Умнова, приміром, пропонує альтернативне визначення поняття «доказування в адміністративному процесі» – це подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), що надають суб'єкти адміністративного процесу, чи витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою²⁹¹.

²⁸⁹ Дубенко О. М. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2010. 23 с.

²⁹⁰ Гордеев В. В. Доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. С. 8.

²⁹¹ Умнова О. В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2010. С. 10.

І. О. Корецький розглядає процес доказування як складну діяльність, яка складається з окремих пізнавальних актів, пов'язаних між собою, щодо розв'язання окремих завдань, установлення окремих обставин, які підлягають доказуванню в справі²⁹².

Аналізуючи різні підходи до визначення поняття доказування в адміністративному процесі, можна висновувати, що доказування – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів доказування, спрямована на збирання, подання, оцінку, огляд, забезпечення, дослідження, витребування або тимчасове вилучення доказів із метою об'єктивної істини та справедливого розв'язання публічно-правового спору²⁹³.

Спеціальна пізнавальна діяльність, що спрямована на з'ясування дійсних обставин судової справи і здійснюється у правовій формі, іменується в юриспруденції процесуальним доказуванням. Вона носить цілеспрямований характер, її завданням є вивчення тих фактичних обставин справи, які кладуться у підґрунтя судового рішення. Частиною процесуального доказування виступає адміністративно-процесуальне доказування (доказування в адміністративному судочинстві).

Отже, адміністративно-процесуальне доказування (доказування в адміністративному судочинстві) – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність суду та учасників адміністративного процесу зі збирання і закріплення, дослідження й оцінки доказів, що мають значення для вирішення адміністративної справи²⁹⁴.

Адміністративно-процесуальне доказування, як різновид процесуальної діяльності, складається з таких етапів:

- збирання і закріплення доказів;
- дослідження доказів;
- оцінки доказів.

²⁹² Корецький І. О. Доказування як засіб доведення позиції сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1–2. С. 54.

²⁹³ Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 174.

²⁹⁴ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник. Одеса : Фенікс, 2019. С. 105.

Збирання і закріплення доказів – це діяльність суду та учасників адміністративного процесу щодо отримання та фіксації необхідних для вирішення адміністративної справи доказів. Збирання і закріплення доказів ґрунтується на нормативних приписах, якими визначено перелік джерел, з яких може бути отримана інформація, порядок її отримання, форму, в яку вона повинна втілюватися. Дослідження доказів – це діяльність суду та учасників адміністративного процесу, що полягає у з'ясуванні смислу та інформаційного значення доказів. Тобто йдеться про сприйняття, вивчення інформації про факти, що містяться у передбачених законом засобах доказування, з'ясування факторів, що впливають на достовірність доказів, порівняння окремих доказів, ліквідацію суперечностей між ними.

Оцінка доказів – це розумова діяльність суду, яка заснована на логічних законах і правових нормах та веде до переконання про належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності для встановлення обставин, що мають значення для вирішення адміністративної справи. Процесуальна форма і правовий порядок збирання, закріплення, дослідження й оцінки доказів виступають як гарантії досягнення правдивого знання про фактичні обставини адміністративної справи²⁹⁵.

Фактором, який детермінує поведінку суб'єктів доказування, є його цілі, які, своєю чергою, залежать від становища суб'єктів у процесі та в публічно-правовому спорі. Важливу роль тут відіграють психологічні установки – інтереси суб'єкта доказування. Наприклад, для прокурора, який звернувся з позовом, доказування у справі носить чисто процесуальний інтерес. Якщо відповідна вимога заявлена позивачем, право якого безпосередньо порушено, – доказування насамперед спрямовано на реалізацію його матеріально-правового інтересу. Доказування, з огляду на його діяльнісну сутність все ж виступає загальнопроцесуальним явищем. Тому мета доказування у широкому сенсі повинна відповідати меті відправлення

²⁹⁵ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник. Одеса : Фенікс, 2019. С. 105.

правосуддя. Однак, формулюючи мету доказування, найчастіше схиляються до встановлення істини у справі як кінцевого результату вирішення адміністративно-правового спору²⁹⁶.

Згідно зі статтею 69 КАС України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, котрі беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів²⁹⁷.

Доказування – це процесуальна і розумова діяльність суб'єктів доказування, яка здійснюється в урегульованому процесуальному порядку і спрямована на з'ясування дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін, встановлення певних обставин шляхом ствердження юридичних фактів, зазначення доказів, а також подання, прийняття, збирання, витребування, дослідження й оцінки доказів²⁹⁸.

Термін «доказування» в адміністративному процесі доцільно розглядати крізь призму загальних рис, притаманних доказуванню в різних процесах, і спеціальних, які характерні доказуванню лише в адміністративному судочинстві. У такому контексті доречно вказати, що судове доказування – складна і багатоаспектна діяльність.

У науковій літературі вона не випадково розглядається як комплексне явище, що поєднує філософський, інформаційний, логічний, психологічний та інші моменти.

Першою загальною ознакою, властивою доказуванню в адміністративному судочинстві, є пізнавальний аспект такої діяльності²⁹⁹.

²⁹⁶ Корецький І. О. Доказування як засіб доведення позиції сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1–2. С. 54.

²⁹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.

²⁹⁸ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 309.

²⁹⁹ Там само.

Найґрунтовніше проблеми пізнання досліджує філософія. Вчені-філософи трактують пізнання як процес ідеально-го освоєння реального світу. Пізнавальний процес відображає не саму реальність як таку, відображає не тільки дійсність, наявний стан речей, а й одночасно всю сукупність нездійснених варіантів, тобто можливості. Пізнання включає знання і засоби пізнання. Знання – уявлення про предмет пізнання. Засоби пізнання покликані забезпечити перехід від пізнання до знання і його носія – людини, що застосовує засоби пізнання.

Суб'єкт пізнання – це людина, яка має свідомість, здатну споглядати і перетворювати світ.

Об'єкт – це частина світу, що стала предметом споглядання і перетворення людиною. Теорія пізнання проголошує результатом пізнання знання, яке може характеризуватися істинністю чи хибністю.

Підпорядкування доказування юридичним законам передбачає обов'язкове додержання процесуальної форми як ще однієї загальної ознаки, яка також притаманна доказуванню в адміністративному судочинстві.

Процесуальна форма збирання і дослідження доказів означає:

1) вчинення цих дій у суворій відповідності зі законом. Порушення процесуального закону під час дослідження доказів (непопередження свідка про кримінальну відповідальність за відмову чи ухилення від дачі показань і за дачу завідомо неправдивих показань, недотримання процедури призначення експертизи тощо) має право незаконність рішення адміністративного суду;

2) недопустимість використання незаконних засобів отримання доказів (фізичного, психічного тиску, обману та ін.)³⁰⁰.

Додержання процесуальної форми є дуже важливою загальною ознакою доказування в адміністративному судочинстві України, оскільки фактично це є дотриманням принципу законності. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України та ст. 9 КАС України, органи державної влади та органи

³⁰⁰ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 310.

місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Даний обов'язок також покладається на суб'єктів доказування, зокрема й на суд, але з урахуванням переважно системи процесуальних норм, визначених КАС України у сфері доказування. У разі порушення процесуального законодавства учасниками процесу щодо подання доказів з недотриманням правил належності та допустимості (зі ст. 70 КАСУ), суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування, та докази, отримані з порушенням закону³⁰¹.

Якщо при збиранні, дослідженні та оцінці доказів суд неправильно застосує процесуальні правові норми, то це може призвести до скасування рішення судом вищої інстанції. Так, відповідно до ст. 159 КАС України, законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм адміністративного процесуального права; ст. 202 КАС України: підставами для скасування постанови або ухвали суду та ухвалення нового рішення є порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання.

У цьому зв'язку доречно згадати Постанову Пленуму Верховного Суду України № 14 від 18.12.2009 «Про судові рішення у цивільній справі», яка визначає основні вимоги до судового рішення. Так, відповідно до п. 2, обґрунтованим визнається рішення, ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених доказами, які були досліджені в судовому засіданні і які відповідають вимогам закону про їх належність та допустимість, або обставин, що не підлягають доказуванню, а також якщо рішення містить вичерпні висновки суду, що відповідають встановленим на підставі достовірних доказів обставинам, які мають значення для вирішення справи³⁰².

³⁰¹ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 310.

³⁰² Там само. С. 311.

Отже, процесуальна форма відіграє надзвичайно важливу роль як одна зі загальних ознак доказування в адміністративному судочинстві, оскільки порушення чи її недотримання тягне за собою скасування судового рішення.

Наступною спеціальною ознакою доказування в адміністративному судочинстві є її мета.

Загальнотеоретична мета доказування – встановлення об'єктивної істини. Проте її фактично встановити неможливо. Цей термін є своєрідним «ідеалом», до якого потрібно прагнути під час розгляду кожної справи. Крім того, встановлення об'єктивної істини у справі чітко не виокремлено спеціальним процесуальним законом – КАС України. Тому необхідно визначити таку мету, яка б відповідала, з одного боку, процесуальній формі, а з іншого – адміністративному судочинству як певній сфері діяльності.

У науці адміністративного судочинства поширені різні підходи до визначення мети доказування в адміністративному судочинстві. Окремі вчені (С. Ківалов, О. Харитонова, О. Пасенюк, М. Аракелян, В. Матвійчик, І. Хар) вважають, що основним способом пізнання обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, є встановлення їх за допомогою доказів, тобто доказування.

Отже, метою доказування в адміністративному судочинстві є встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, тобто юридичних фактів³⁰³.

Таким чином, доказування в адміністративному судочинстві є самостійний інститут і окремий вид доказування у системі процесуального доказового права, оскільки, поєднавши в собі загальні ознаки, притаманні доказуванню в різних галузях, має спеціальні ознаки (суб'єкти доказування та мету доказування), які характерні лише для адміністративного судочинства.

Доказування виступає різновидом практичної діяльності, метою якого є пізнання всіх істотних обставин, що мають значення для прийняття правильного рішення. Обов'язок

³⁰³ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 312.

доказування покладено на сторони адміністративного процесу (ч. 1 ст. 71 КАС України). Проте в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача (ч. 2 ст. 71 КАС України).

Більше того, у випадках, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Про витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про відмову у витребуванні доказів окремо не оскаржується. Заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за наслідками розгляду справи (ч. 3 ст. 71 КАС України), адже тягар збирання доказів, на відміну від цивільного судочинства, лежить не лише на сторонах. В адміністративному судочинстві позивачем, як правило, є фізична чи юридична особа, а значна частина доказового матеріалу знаходиться у відповідача – суб'єкта владних повноважень, що не сприяє позивачеві у збиранні необхідних доказових матеріалів.

До того ж, не обізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується в тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається. З огляду на це на суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок надати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Збирання доказів у провадженнях у сфері управління також покладені на суб'єкта владних повноважень за винятком випадків, коли суб'єкт звернення і заінтересована особа доводять обставини, які є підставою для обґрунтування його вимоги чи заперечення.

На відміну від презумпції невинуватості у кримінальному провадженні (ч. 2 ст. 2 КК України), в адміністративному процесі наявна презумпція правомірності дій позивача, суб'єкта звернення, заінтересованої особи, вимоги яких визнаються правомірними, доки інше не буде доведено в результаті розгляду та вирішення адміністративної справи. В. Колпаков з цього приводу влучно зазначає, що однією з найважливіших

основ права на захист є презумпція добродійності громадянина та її юридичний варіант – презумпція невинуватості. Виходячи від зворотного використовується поняття «презумпція вини» суб'єкта владних повноважень – відповідача, яка означає припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності, доки відповідач їх не спростує на основі доказів. Проте презумпція вини не є абсолютною, зазначають вони, з презумпції вини суб'єкта владних повноважень не впливає його автоматичний програв у справі, якщо він ніяким чином не відреагував на позов або просто його не визнав. У всіх випадках суд зобов'язаний ухвалити справедливе і правосудне судові рішення на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджене тими доказами, які були досліджені у судовому засіданні (ч. 3 ст. 159 КАС України). Презумпція вини означає припущення, що повідомлені обставини у справі про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності. Таке припущення існує доти, доки не спростується за допомогою доказів.

Змістом предмета доказування слід вважати сукупність обставин, які: обґрунтовують позовні вимоги, заявлені на предмет публічно-правового спору позивачем, третьою особою зі самостійними вимогами; обґрунтовують відзив відповідача на позовну заяву проти наведених позивачем обставин і правових підстав позову; обґрунтовують відповідь позивача проти наведених відповідачем у відзиві на позовну заяву пояснень, міркувань та аргументів; обґрунтовують заперечення відповідача проти викладених позивачем вимог у відповіді на відзив; мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення³⁰⁴.

Доказування в адміністративному судочинстві – виявлення, збирання, закріплення, перевірка та оцінка інформації про фактичні дані, що здійснюються в межах процесуальних правових норм, регламентованих КАС України, на підставі яких суд та особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи,

³⁰⁴ Джафарова М. В. Окремі питання доказування в адміністративному судочинстві в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 5. С. 74.

представники сторін і третіх осіб), встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного та об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи³⁰⁵.

КАС України визначає такі засоби доказування:

- 1) письмовими, речовими і електронними доказами;
- 2) висновками експертів;
- 3) показаннями свідків³⁰⁶.

Розглянемо кожен вид доказування окремо.

Згідно зі ст. 94 цього Кодексу, *письмовими доказами* є документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору. Письмові докази подаються в оригіналі або належно засвідченій копії, якщо інше не визначено КАС України. Якщо для вирішення спору має значення лише частина документа, подається засвідчений витяг з нього³⁰⁷.

Учасники справи мають право подавати письмові докази в електронних копіях, посвідчених електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до закону. Електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом.

Копії документів вважаються засвідченими належним чином, якщо їх засвідчено в порядку, встановленому чинним законодавством. Учасник справи, який подає письмові докази в копіях (електронних копіях), повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу.

Учасник справи підтверджує відповідність копії письмового доказу оригіналу, який знаходиться в нього, своїм підписом із зазначенням дати такого засвідчення. Якщо подано копію (електронну копію) письмового доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал письмового доказу. Якщо

³⁰⁵ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 314.

³⁰⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³⁰⁷ Вітвіцький С. С., Філіпенко А. С. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 73.

оригінал письмового доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги.

Документи, отримані за допомогою факсимільного чи інших аналогічних засобів зв'язку, приймаються судом до розгляду як письмові докази у випадках і в порядку, які встановлені законом або договором.

Іноземний офіційний документ, що підлягає дипломатичній або консульській легалізації, може бути письмовим доказом, якщо він легалізований у встановленому порядку³⁰⁸.

Іноземні офіційні документи визнаються письмовими доказами без їх легалізації у випадках, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України³⁰⁹.

Оригінали письмових доказів до набрання судовим рішенням законної сили повертаються судом за клопотанням осіб, які їх подали, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи. У справі залишається засвідчена суддею копія письмового доказу³¹⁰.

Письмові докази – документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору (ч. 1 ст. 94 КАС України).

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію», документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі³¹¹.

Особливістю письмових доказів як документів є те, що інформацію закріплено за допомогою умовних знаків (літер, цифр, ієрогліфів і т. ін.), що дає змогу її відтворювати³¹².

³⁰⁸ Вітвіцький С. С., Філіпенко А. С. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 73.

³⁰⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³¹⁰ Там само.

³¹¹ Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: https://kodeksy.com.ua/pro_informatsiyu.htm

³¹² Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник. Одеса : Фенікс, 2019. С. 111.

Отже, письмові докази – це матеріальні носії (предмети матеріального світу), на яких за допомогою знаків (літер, цифр, ієрогліфів і т. ін.), окрім електронних даних, виражаються думки, що містять відомості про обставини, які мають значення для справи (крім інформації в електронній (цифровій) формі).

Письмові докази в адміністративному судочинстві вважаються важливою частиною доказової системи, найпоширенішим засобом доказування. Більшість доказової інформації в адміністративному процесі суд отримує через такий засіб доказування. Пов'язано це з тим, що управлінська діяльність характеризується високим ступенем документованості, а самі письмові докази мають високий ступінь достовірності (адже з'являються зазвичай до початку судочинства в адміністративній справі і поза зв'язком із ним) та зберігаються протягом тривалого часу.

Письмові докази мають предметну основу, яку становлять матеріали (найчастіше папір, дерево, метал, пластик) будь-якої форми і якості, здатні зберігати нанесені письмові знаки (окрім носіїв електронних даних). Спосіб нанесення знаків у письмовому доказі повинен залишати на предметі матеріальні сліди, придатні для сприйняття і прочитання. Знаки можуть бути нанесені хімічними засобами (тушшю, фарбою, чорнилом) або механічними – зміною поверхні предмета різанням, штампуванням, випалюванням, будь-яким іншим способом, що дає можливість їх відтворювати³¹³.

Відомості, що мають значення для справи, закріплено на предметі за допомогою знаків, які є доступними для сприйняття людиною. До знаків, які є доступними для сприйняття людиною, можна віднести літери, цифри і деякі інші знаки, з яких звичайна грамотна людина здатна отримати інформацію, яку закріпив автор документа. Саме зі змісту нанесеного на предметі тексту, а не з властивостей предмета, на який він нанесений, сприймаються відомості, необхідні суду для встановлення обставин, які мають значення для справи.

Перелік письмових засобів доказування законом вичерпно не визначено. Це можуть бути будь-які документи.

³¹³ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник. Одеса : Фенікс, 2019. С. 111.

Письмові докази класифікуються за кількома критеріями: за суб'єктом, від якого виходять письмові докази, розрізняють офіційні і неофіційні (приватні) письмові докази (для офіційних документів, що прийняті суб'єктами владних повноважень, необхідна наявність певної форми, порядку видання, складання, надання необхідних реквізитів тощо; неофіційними називають документи, що виходять від громадян, інших осіб, які не здійснюють владних управлінських функцій); за формою письмові докази поділяються на документи простої і кваліфікованої письмової форми (документи, що потребують нотаріального посвідчення чи державної реєстрації); за характером джерела формування письмові докази поділяються на оригінали і копії.

Письмові докази подаються в оригіналі або в належним чином засвідченій копії, якщо інше не передбачено КАС України. Якщо для вирішення спору має значення лише частина документа, подається засвідчений витяг з нього.

Учасники справи мають право подавати письмові докази в електронних копіях, посвідчених електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до закону. Електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом³¹⁴.

Копії документів вважаються засвідченими належним чином, якщо їх засвідчено в порядку, встановленому чинним законодавством. Учасник справи, який подає письмові докази в копіях (електронних копіях), повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу. Учасник справи підтверджує відповідність копії письмового доказу оригіналу, який знаходиться у нього, своїм підписом із зазначенням дати такого засвідчення.

Якщо подано копію (електронну копію) письмового доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал письмового доказу. Якщо оригінал письмового доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність поданої

³¹⁴ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник. Одеса : Фенікс, 2019. С. 112.

копії (електронної копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги.

Оригінали письмових доказів до набрання судовим рішенням законної сили повертаються судом за клопотанням осіб, які їх подали, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, або після набрання судовим рішенням законної сили – хоча це не врегульовано. У справі залишається засвідчена суддею копія письмового доказу.

Наведені теоретичні підходи щодо визначення документа як письмового доказу потребують виокремлення його матеріальних та процесуальних ознак.

До матеріальних, зокрема, належать такі:

- 1) об'єктивна (матеріальна) форма вираження;
- 2) втілення думок людини (суб'єктивний аспект);
- 3) вплив особистих якостей людини на формування (освіта, спеціальність, вік, спостережливість та ін.);
- 4) відображення у вигляді сукупності знаків (букв, цифр, ієрогліфів тощо);
- 5) джерелом походження виступає відповідний орган, організація чи конкретна особа;
- 6) є носієм певної інформації про обставини події;
- 7) наявність відповідних реквізитів (анонімний лист не може розглядатися як доказ або документ, який хоча і містить потрібні реквізити, але в ньому знаходиться інформація, яка не підлягає перевірці);
- 8) є носієм інформації про обставини справи, які підлягають доказуванню. Тож ідеться про змістові характеристики документа та його формалізацію³¹⁵.

Процесуальними ознаками документа є такі:

- 1) набуття значення доказу шляхом додержання процесуальної форми;
- 2) витребування його судом у порядку забезпечення доказів з урахуванням вимог статей 78–80 КАС України;
- 3) шляхом ухвалення відповідної постанови;
- 4) надання такого доказу безпосередньо до суду;

³¹⁵ Калмикова Я. Сутнісні аспекти письмових засобів доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 284–286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_3_30

5) подальше повернення оригіналу письмового доказу власнику документа після розгляду справи судом як доказу у справі.

Документи як особливі засоби доказування в адміністративному судочинстві можуть бути класифіковані за:

- 1) суб'єктом формування;
- 2) характером змісту;
- 3) формою вираження;
- 4) характером джерел формування;
- 5) способом їх сприйняття та відтворення;
- 6) способом створення;
- 7) характером знакових засобів фіксації інформації.

Речовими доказами є предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для справи³¹⁶.

Речові докази до набрання рішенням суду законної сили зберігаються в матеріалах справи або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду. Речові докази, які не можуть бути доставлені до суду, зберігаються за місцем їх знаходження.

Речові докази мають бути докладно описані у протоколі огляду, а за потреби та можливості їхні суттєві особливості сфотографовані чи зафіксовані у відеозапису або в інший подібний спосіб, після чого вони підлягають опечатуванню. Протоколи огляду та зображення речового доказу додаються до матеріалів справи. Суд вживає заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані³¹⁷.

Важливо, що речові докази повертаються судом після їх огляду і дослідження за клопотанням осіб, які їх надали, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи. В інших випадках речові докази повертаються особам, від яких вони були одержані, після набрання судовим рішенням законної сили.

Речові докази, які є об'єктами, що вилучені з цивільного обороту або обмежено оборотоздатні, передаються особам,

³¹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 96.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³¹⁷ Там само.

які за законом мають право ними володіти. За клопотанням державних експертних установ такі речові докази можуть бути передані їм для використання в експертній та науковій роботі у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України³¹⁸.

Щодо *електронних доказів* варто сказати, що в грудні 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»³¹⁹, головною метою якого було нормативне врегулювання процесуальних механізмів ефективної реалізації права на справедливий суд в Україні. Зазначений акт не лишив поза увагою інститут доказування, який доповнив категорію доказів електронними доказами та висновком експерта.

Кодекс адміністративного судочинства України відносить до доказів в адміністративному судочинстві будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи³²⁰.

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

³¹⁸ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³¹⁹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.

³²⁰ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (дата оновлення 20.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>

мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі Інтернет)³²¹.

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

Учасники справи мають право подавати електронні докази в паперових копіях, посвідчених в порядку, передбаченому законом. Паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом. Учасник справи, який подає копію електронного доказу, повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу.

Якщо подано копію (паперову копію) електронного доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал електронного доказу. Якщо оригінал електронного доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги³²².

Положення ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України електронними доказами визначає інформацію в електронній (цифровій) формі, яка містить дані про обставини, що мають значення для справи, як-от електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема й у мережі Інтернет). Електронні докази потрібно

³²¹ Вітвіцький С. С., Філіпенко А. С. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 75.

³²² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

подавати в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис»³²³.

Таке нововведення дає право учасникам справи подавати електронні докази на паперових копіях, посвідчених у порядку, визначеному законом, але паперова копія електронного доказу не буде вважатися письмовим доказом (ч. 3 ст. 99 КАС України, позаяк електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом (ч. 3 ст. 94 цього Кодексу).

Введення електронного доказу до переліку доказів зумовлено вимогою розвитку інновацій і технічного прогресу суспільства, завдяки чому можна використовувати різноманітні інформаційні технології та джерела інформації.

Але якщо вдатися до тлумачення та сутності поняття «електронна (цифрова) інформація» (ст. 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права»), то це – аудіовізуальні твори, музичні твори (з текстом або без нього), комп'ютерні програми, фонограми, відеограми, програми (передачі) організацій мовлення, які знаходяться в електронній (цифровій) формі, придатній для зчитування і відтворення комп'ютером, які можуть існувати і (або) зберігатися у вигляді одного чи декількох файлів (частин файлів), записів у базі даних на зберігаючих пристроях комп'ютерів, серверів у мережі Інтернет, а також програми (передачі) організацій мовлення, що ретранслюються з використанням мережі Інтернет³²⁴.

Іншими словами, електронний доказ – це будь-яка інформація в електронній чи цифровій формі, яка перебуває в мережі Інтернет, наприклад, публікації в соціальних мережах або ж голосові повідомлення, які можуть бути як у соціальних мережах, месенджерах, так і у відкритому доступі, тощо.

Для визнання електронного документа доказом він має відповідати вимогам, передбаченим ст. 6 Закону України

³²³ Манжула А. А. Доказ в адміністративному процесі крізь призму інноваційних перетворень та інформатизації судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 168.

³²⁴ Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 рудня 1993 р. № 3792-ХІІ (станом на: 04.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#Text>

«Про електронні документи та електронний документообіг», який визначає, що автора електронного документа слід ідентифікувати за допомогою електронного підпису.

Накладенням електронного підпису завершується створення електронного документа. У ст. 8 Закону зазначено, що юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Допустимість електронного документа як доказу не може заперечуватися виключно на підставі того, що він має електронну форму³²⁵.

Слід наголосити, що під час прийняття електронного доказу суд бере до уваги наявність оригіналу цього доказу. Більш того, якщо оригінал електронного доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги (ч. 8 ст. 99 КАС України).

Із наведеного випливає, що і копія, і оригінал електронного документа в обов'язковому порядку мають бути засвідчені електронним цифровим підписом. Такої ж правової позиції суд дійшов і у справі № 226/1204/18³²⁶.

Також судова практика налічує непоодинокі випадки, коли одна сторона як на докази посилається на інформацію із соціальних мереж. У більшості випадків суди долучають такі докази до справи³²⁷.

Слід розуміти, що електронні докази подаються до суду в оригіналі, електронній чи паперовій його копії. Натомість при поданні електронних документів (фото, відеозаписів, тексту тощо) в оригіналі, відповідно до ст. 7 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», суд може вимагати наявності електронного цифрового підпису. Отже, залишається неврегульованим порядок оформлення,

³²⁵ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV (станом на: 07.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

³²⁶ Драчевська О. Голосові повідомлення в месенджерах визнають електронними доказами. *Закон і бізнес*. URL: www.zib.com.ua.

³²⁷ Манжула А. А. Доказ в адміністративному процесі крізь призму інноваційних перетворень та інформатизації судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 168.

подання та дослідження електронних доказів. Процедура їх подання потребує спрощення та уніфікації. У сукупності такі заходи допоможуть уникати непорозумінь у судовій практиці та чітко слідувати букві закону³²⁸.

Далі, *висновок експерта* – це складений у порядку, визначеному законодавством, докладний опис проведених експертом досліджень, зроблені у результаті них висновки та обґрунтовані відповіді на питання, поставлені перед експертом.

Предметом висновку експерта може бути дослідження обставин, які входять до предмета доказування та встановлення яких потребує наявних у експерта спеціальних знань. Предметом висновку експерта не можуть бути питання права. Висновок експерта може бути наданий на замовлення учасника справи або на підставі ухвали суду про призначення експертизи. Висновок експерта викладається у письмовій формі і приєднується до справи³²⁹.

Щодо *показання свідків* – це повідомлення про відомі їм обставини, які мають значення для справи. Не є доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини³³⁰.

Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи мають бути також допитані. За відсутності можливості допитати особу, яка надала первинне повідомлення, показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами КАС України³³¹.

Що стосується процедури виклику свідка, то ця дія здійснюється за заявою учасника справи. У заяві про виклик свідка зазначаються його ім'я, місце проживання (перебування) або місце роботи, обставини, які він може підтвердити.

³²⁸ Манжула А. А. Доказ в адміністративному процесі крізь призму інноваційних перетворень та інформатизації судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 168.

³²⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³³⁰ Вітвіцький С. С., Філіпенко А. С. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 77.

³³¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

Заява про виклик свідка має бути подана до або під час підготовчого судового засідання, а якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження – до початку першого судового засідання у справі. В ухвалі про відкриття провадження у справі або в іншій ухвалі, якою суд вирішує питання про виклик свідка, суд попереджає свідка про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду³³².

Сторони, треті особи та їхні представники за їх згодою, зокрема й за власною ініціативою, якщо інше не встановлено КАС України, можуть бути допитані як свідки про відомі їм обставини, що мають значення для справи³³³.

Загальновідомі обставини, які визнані судом, не потребують доказування³³⁴. Одні автори вважають, що це – обставини, які відомі широкому колу осіб, у тому числі й складу суду, тому не потребують доказування, а об'єктивність їх існування очевидна. Це зазвичай не дії, а події: землетрус, повінь, пожежа, інші стихійні лиха. Інші автори стверджують, що загальновідомість факту обумовлена обмеженістю в часі, просторі й колом осіб, що з часом людська пам'ять здатна забувати події, їх деталі і хронологію, що окремі обставини можуть мати не тільки регіональну, а й світову відомість, що окремим особам можуть бути відомі певні факти. Саме тому ці обставини мають бути визнані судом як загальновідомі. Отже, обидві точки зору мають право на існування, однак у всіх випадках такі обставини повинні бути визнані судом загальновідомими.

Визнані факти – це обставини, які визнаються сторонами. Ці обставини можуть не доказуватися, якщо проти цього: по-перше, не заперечують сторони; по-друге, у суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання.

Відповідно до положень частини 1 статті 77 КАС України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, передбачених статтею 78 цього Кодексу. В адміністративних справах

³³² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³³³ Там само. Ст. 93.

³³⁴ Там само. Ст. 78.

про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з не залежних від нього причин.

Докази суду надають учасники справи. Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених Кодексом адміністративного судочинства України. Суд не може витребувати докази у позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів. Якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів³³⁵.

2. ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ДЖЕРЕЛА ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина належить до найважливіших функцій держави. Конституція України наголошує, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, їх закріплення та забезпечення є головним обов'язком держави.

Реалізація цієї конституційної норми залежить від формування й ефективного функціонування інститутів публічної влади, зокрема й адміністративної юстиції³³⁶.

³³⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Ст. 77. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

³³⁶ Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 173.

Для захисту особи від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування законодавством України передбачено можливість звернення до адміністративних судів. Так, ч. 4 ст. 125 Конституції України встановлено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

У розв'язанні публічно-правового спору, який виникає між сторонами, що заздалегідь перебувають у нерівних стартових можливостях, значне місце посідають докази, зібрані у визначеному законом порядку, та процес доказування. Інститут доказів і доказування є невід'ємним складником внутрішньої системи будь-якої процесуальної галузі права, оскільки регламентує суспільні відносини, що опосередковують порядок установаження наявності або відсутності обставин, які мають значення для розв'язання справи. За допомогою цього інституту забезпечується стабільність доказової діяльності, а також відповідність процесуальної форми доказів установленим у законі вимогам³³⁷.

Одним з елементів процесу доказування в адміністративному судочинстві є дослідження доказів. Слід наголосити, що поняття доказів належить до основних у теорії доказів і доказовому праві. Отож правильне визначення поняття доказу виступає необхідною умовою досягнення істини, забезпечення законності й обґрунтованості рішень адміністративного суду³³⁸.

Поняття доказів нормативно закріплено в адміністративному процесуальному законодавстві. Ст. 72 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що докази – це будь-які фактичні дані, на підставі яких суд установаляє наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного розв'язання справи³³⁹.

³³⁷ Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 173.

³³⁸ Там само. С. 174.

³³⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 32747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. № 35–36, № 37. Ст. 446.

У цьому аспекті хотілося б зауважити, що визначення доказів міститься не лише в адміністративному законодавстві, а й у інших процесуальних галузях права. Так, Господарський процесуальний кодекс у ст. 32 передбачає, що доказами у справі є будь-які фактичні дані, на підставі яких господарський суд у визначеному законом порядку встановлює наявність чи відсутність обставин, на яких ґрунтуються вимоги і заперечення сторін, а також інші обставини, які мають значення для правильного розв'язання господарського спору.

У Кримінальному процесуальному кодексі України, ст. 84, констатується, що доказами в кримінальному провадженні є фактичні дані, отримані в передбаченому порядку, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд установлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню.

Цивільний процесуальний кодекс України у ст. 76 трактує докази як будь-які фактичні дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи.

Безумовно, для всіх галузей характерні спільні способи збирання, дослідження й оцінки доказів, схожі способи доказування і дефініції самих доказів, що зумовлюється походженням цих видів судочинства з однієї процедури вирішення спору, яка раніше не мала поділу на кримінальну, цивільну та адміністративну.

Досліджуючи поняття доказу, необхідно приділити увагу тлумаченню цього терміна саме в науці адміністративного судочинства, оскільки існує чимало підходів до його визначення.

І. В. Бойко вважає, що докази – це певна інформація, якою учасники адміністративної процедури обґрунтовують свої вимоги, а адміністративний орган установлює відсутність чи наявність даних про факти та обставини справи³⁴⁰.

Своє бачення поняття доказів пропонує Т. О. Рекуненко, визначаючи, що доказ є засобом установлення істини у справі, а також інших обставин, що мають значення для правильного

³⁴⁰ Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: концепт лекцій / за ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2018. С. 24.

розв'язання справи, отриманим відповідно до процесуальних норм³⁴¹.

Я. С. Калмикова каже, що доказами в адміністративному судочинстві є інформація, на підставі якої особи, які беруть участь у справі, обґрунтовують або спростовують позовні вимоги, а суд установлює наявність чи відсутність даних про факти, обставини, дії або події, що мають значення для правильного розв'язання справи³⁴².

Схожої думки дотримується М. П. Мельник: доказами в адміністративному судочинстві України є відомості, інформація про факт, на підставі яких адміністративний суд у визначеному законом порядку (отримання, дослідження та оцінки) встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного розв'язання справи, які одержують на підставі засобів доказування (пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових речових доказів, висновків експертів)³⁴³.

На думку А. Т. Комзюка та О. М. Бандурки, доказами в адміністративному судочинстві в конкретній адміністративній справі є будь-які фактичні дані, які добуваються або встановлюються судом під час розгляду справи за допомогою джерел і засобів доказів, про наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та занесені до документів або технічних засобів, які фіксують адміністративний процес у конкретній справі, що мають значення для правильного розв'язання справи, а також доведені в судовому засіданні як докази у цій справі³⁴⁴.

³⁴¹ Рекуненко Т. О. Доказування в процесі розгляду справ про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 173.

³⁴² Калмикова Я. С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. / Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2013. 20 с.

³⁴³ Мельник М. П. Поняття доказів у адміністративному судочинстві України. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 273.

³⁴⁴ Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / Н. О. Армаш та ін.; за заг. ред. А. Т. Комзюка. Київ : Прецедент; Істина, 2009. С. 288.

В. Л. Миронченко та Р. О. Кубійда додають, що доказами є інформація про обставини у справі, одержана судом із визначених ч. 1 ст. 69 Кодексу адміністративного судочинства України джерел – засобів доказування³⁴⁵.

Е. Ф. Демський уважає, що доказами є не факти й обставини, а фактичні дані, на підставі яких суд, орган (посадова особа) чи вповноважений суб'єкт установлюють наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі.

Тобто фактичні дані – це інформація, відомості про акти, дії чи бездіяльність, за допомогою яких можна встановити обставини, що мають значення для правильного розв'язання адміністративної справи³⁴⁶.

Спираючись на погляди науковців, І. Г. Козинець, В. Я. Кравченко підсумовують, що доказами є інформація, яка застосовується учасниками провадження в адміністративному судочинстві для встановлення наявності або відсутності певних фактів, обставин, подій і використовується для здійснення процедури доказування, що включає в себе такі складники, як дослідження та оцінка цих доказів³⁴⁷.

Деякі вчені вважають, що інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов: по-перше, якщо така інформація містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винуватість особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного розв'язання справи, і по-друге, якщо вона одержана в порядку та з джерел, передбачених законом.

Проаналізувавши різні наведені вище визначення науковців, можна сформулювати такі ознаки доказів:

1) це будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність оспорюваних обставин;

³⁴⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Кубійди. Київ : Юстиніан, 2009. С. 336.

³⁴⁶ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 147.

³⁴⁷ Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 173–177.

2) це відомості, які є відображенням реальних фактів, їх відтворенням, що дозволяє судити про властивість цих фактів уже після того, як вони стали надбанням минулого;

3) завжди отримуються у встановленій законом формі. Недодержання правил отримання доказів є підставою для того, щоб ці докази не брались до уваги судом;

4) можуть бути представлені у різних формах: як пояснення сторін, показання свідків, письмові, речові докази, висновки експертів;

5) докази завжди мають бути належними і допустимими, тобто повинні відповідати певним вимогам;

6) жоден доказ не має заздальгідь установленої сили³⁴⁸.

Законодавець передбачив, що невід'ємною ознакою доказової інформації (відомостей) має бути їх належність, за допомогою якої можна встановити обставини, що становлять предмет доказування. Ч. 2 ст. 73 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено норму-дефініцію, яка роз'яснює, що слід розуміти під терміном «предмет доказування», – це «обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню під час ухвалення судового рішення»³⁴⁹.

Правовий інститут доказів і доказування в адміністративному процесі закріплений главою 5 КАС України та іншими нормами цього Кодексу.

Наведені вище позиції вчених-процесуалістів та їх аналіз дають підстави виділити такі основні ознаки доказів в адміністративному судочинстві України:

1) будь-які фактичні дані. Згідно зі ст. 69 КАС України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Фактичні дані є ні чим іншим, як відомостями про факт, тобто це інформація,

³⁴⁸ Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 175.

³⁴⁹ Там само.

за допомогою якої можна пізнати (з'ясувати) сам факт. Відомості про факт (інформація) подається до суду для аналізу адміністративним судом такої інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), і цю функцію здійснюють суб'єкти, які беруть участь у розгляді справи. На підставі цієї інформації в суді складається враження про правовідносини, які стали передумовою звернення до суду. Інформація може мати правдоподібний і явно неправдивий характер³⁵⁰. Таким чином, співвідношення факту і відомостей про факт розкривається у такий спосіб. Факт – це явище об'єктивної соціальної дійсності. Факти існують незалежно від того, чи знають про них особи, що здійснюють судовий розгляд. Відомості про факт – це інформація, за допомогою якої ми можемо пізнати факт. Завдяки істинній інформації можливість пізнання факту стає дійсністю, помилкова інформація перешкоджає реалізації цього;

2) засоби (джерела) доказування. Засоби доказування є зовнішнім вираженням доказів. Відповідно до ст. 69 КАС України, засобами доказування (джерелами доказів) в адміністративному процесі можуть бути: 1) пояснення сторін, третіх осіб, їхніх представників (ст. 76); 2) показання свідків (ст. 77); 3) письмові докази (ст. 79); 4) речові докази (ст. 80); 5) висновки експертів (ст. 82).

Доказом є власне зміст пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників (незалежно від того, допитані вони як свідки чи ні), показань свідків, письмових доказів, речових доказів, висновків експертів, тобто інформація про обставини, що міститься в них і має значення для вирішення справи;

3) визначений законом порядок встановлення та дослідження фактичних даних. Нормативне визначення доказів в адміністративному судочинстві не виділяє такої ознаки, як додержання вимог процесуальної форми отримання, дослідження та оцінки засобів доказування. Лише ч. 2 ст. 69 КАС України передбачає, що докази суду надають особи, які беруть участь у справі. Суд може запропонувати надати додаткові докази або витребувати додаткові докази за клопотанням осіб, які беруть

³⁵⁰ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 317.

участь у справі, або з власної ініціативи. Але ця правова норма встановлює лише порядок подання, а не дослідження доказів.

Норми ст.ст. 70–72, 86 КАС України встановлюють порядок одержання і дослідження доказів адміністративним судом (правила належності та допустимості доказів, обов'язок доказування, підстави для звільнення від доказування, оцінку судом доказів). Процесуальну форму доказів у судочинстві слід розглядати як сукупність правових вимог, які пред'являються до доказової інформації стосовно її одержання з визначеного законом процесуального джерела та в установленому законом порядку³⁵¹.

Умовами надання фактичним даним статусу доказів є такі: 1) вони мусять мати причетність до предмета доказування, тобто вони повинні стосуватися справи; 2) належні фактичні дані мають бути одержані і закріплені в передбаченому законом порядку. Елементами цього порядку є: уповноважена на одержання доказу посадова особа (орган); незабороненість джерела; процесуальна форма одержання; спосіб закріплення і підтвердження; можливості перевірки достовірності фактичних даних.

Фактичні дані повинні набувати статусу судових доказів таким чином: 1) докази, що додаються до позовної заяви або відзиву на позовну заяву, – з моменту їх надання до справи особою, що бере участь у справі; 2) докази, витребувані судом в осіб, у яких вони знаходяться, – з моменту їх надання суду; 3) речові докази – з моменту винесення ухвали суду щодо залучення речового доказу до справи; 4) докази, що надають особи, які беруть участь у справі, окремо від позовної заяви або відзиву на позовну заяву – з моменту винесення ухвали суду щодо задоволення клопотання особи, яка бере участь у справі, щодо залучення доказу до матеріалів справи; 5) висновок експерта – з моменту його надання суду експертом або експертною установою, якій суд доручив проведення експертизи; 6) свідчення свідків – з моменту їх оголошення в залі судового засідання особою, яку суд викликав як свідка за клопотанням особи, що бере участь у справі.

³⁵¹ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 318.

Отже, доказами в адміністративному судочинстві України є відомості (інформація) про факт, на підставі яких адміністративний суд у визначеному законом порядку (отримання, дослідження та оцінки) встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, які одержують на підставі засобів (джерел) доказування (пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових речових доказів, висновків експертів)³⁵².

Закріпивши принцип змагальності одним із основних в адміністративному судочинстві, законодавець, з одного боку, надав сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, широкі можливості у використанні своїх правомочностей (рівність щодо подання доказів, їх дослідження та доведення перед судом їхньої переконливості), з другого, – тим самим поклав додаткові обов'язки з доведення тих обставин, на які вони посилаються як на причину своїх вимог або заперечень на підставі наданих доказів. Однак доказ сам по собі, об'єктивно існуючи в пасивному стані, ще не набуває таких властивостей, за які саме йому буде надана перевага. Для цього важлива активна участь усіх учасників процесу: як осіб, які беруть участь у справі, – сторін, третіх осіб, їхніх представників, так і інших учасників, головною метою участі яких є допомога у встановленні фактичних обставин справи і відповідно позицій тієї чи іншої сторони. Кожен із учасників виконує важливу роль при здійсненні цивільного судочинства: позивач, відповідач, представники – здійснення права на судовий захист; свідки – повідомлення про відомі їм обставини, які мають значення для справи; особа, яка надає правову допомогу, – надання правової допомоги фахівцем у галузі права³⁵³.

Джерела доказів в адміністративному процесі суттєво не відрізняються від тих, що прийняті у цивільному чи кримінальному процесі. Тому теорія доказів в адміністративному

³⁵² Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 319.

³⁵³ Там само.

процесі, її основні положення певною мірою можуть бути запозичені із загальної теорії доказів з урахуванням, звісно, особливостей адміністративних проваджень.

Джерелами доказів можуть бути:

1) пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників (ст. 76 КАС України). Ці пояснення оцінюються поряд з іншими доказами у справі. Зазначені особи, які дають пояснення про відомі їм обставини, можуть бути допитані за їхньою згодою як свідки. Визнання стороною в суді обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення, не є для суду обов'язковим, якщо суд має сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання;

2) визнання стороною обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення; визнання особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, своєї провини;

3) показання свідків – це повідомлення про відомі їм обставини, які мають значення для справи (ст. 77 КАС України). Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи також допитуються як свідки. Не є доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності. Кожен свідок допитується окремо.

Головуючий у судовому засіданні приводить свідка до присяги, попереджає про відповідальність за завідомо неправдиві показання і за відмову від давання показань.

Відповідно до ст. 78 КАС України, суд може допитати свідка за місцем або у місці його проживання (перебування) з ініціативи суду, який розглядає справу, за клопотанням сторони або інших осіб, які беруть участь у справі, чи самого свідка. За дорученням суду, що розглядає справу, свідок, який не може з поважних причин прибути в судове засідання і проживає (перебуває) за межами територіальної підсудності адміністративного суду, що розглядає справу, допитується суддею адміністративного суду, який знаходиться за місцем проживання (перебування) свідка. Свідок, який не може прибути у судове засідання внаслідок хвороби, старості, інвалідності або з інших поважних причин, допитується судом у місці його проживання (перебування).

Допит малолітніх, які не досягли 14 років, і неповнолітніх у віці від 14 до 18 років свідків проводиться у присутності (за розсудом суду) або педагога, або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі. Особливістю допиту неповнолітніх є те, що: по-перше, свідки, які не досягли 16-річного віку (з якого настає кримінальна відповідальність за завідомо неправдиві показання і відмову від давання показань (ст.ст. 384–385 КК України)), не попереджаються про відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання, не приводяться до присяги; по-друге, з метою уникнення впливу на неповнолітнього за ухвалою суду зі зали суду на час допиту неповнолітнього може бути видалена та чи інша особа, яка бере участь у справі (ст. 142 КАС України);

4) письмові докази (ст. 79 КАС України) – це документи, в тому числі електронні, акти управління, листи, телеграми, адміністративні договори (угоди), будь-які інші письмові записи, що містять відомості про обставини, які мають значення для справи. До письмових доказів належать також звіти, інформація у вигляді слів, цифр, креслень, схем місця події, планів забудови населених пунктів, будинків, розміщення межових знаків та ін. Документ – це результат відображення фактів, подій явищ об'єктивної дійсності і розумової діяльності людини. Якщо доданий до справи документ викликає сумнів або є фальшивим, то особа, яка бере участь у справі, може просити суд (посадову особу) виключити його з числа доказів і вирішити справу на підставі інших доказів або вимагати проведення експертизи.

Особа, яка заявляє клопотання перед судом про витребування від інших осіб письмових доказів, повинна зазначити: який письмовий доказ вимагається, орган чи особу, у яких він знаходиться, та обставини, які може підтвердити цей доказ.

Письмові докази, які витребує суд, надсилаються безпосередньо до адміністративного суду. Суд може також уповноважити заінтересовану сторону або іншу особу, яка бере участь у справі, одержати письмовий доказ для надання його суду. Оригінали письмових доказів, що є у справі, повертаються судом після їх дослідження, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, або після набрання законної сили судовим

рішенням у справі за клопотанням осіб, які їх надали. У справі залишається засвідчена суддею копія письмового доказу (ст.ст. 143, 144 КАС України)³⁵⁴;

5) речові докази (ст. 80 КАСУ) – це предмети матеріального світу, що містять інформацію про обставини, які мають значення для справи. Скажімо, в адміністративно-судочинних провадженнях – це предмети, які були об'єктом неправомірних дій суб'єкта владних повноважень (використання електронних носіїв інформації про вибори чи референдуми з порушенням правил). Речовими доказами є також магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію про обставини, які мають значення для справи, показання технічних засобів – швидкості руху транспорту, виміру вмісту спирту в речовині, рівня шуму, радіологічного забруднення та ін. Особи, якими подані речові докази, можуть звернути увагу суду на ті чи інші обставини, пов'язані з доказом та його оглядом. Витребування речових доказів проводиться в порядку, встановленому для витребування письмових доказів. Речові докази повертаються судом після їх дослідження за клопотанням осіб, які їх надали, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи. В інших випадках речові докази повертаються після набрання рішенням суду законної сили за клопотанням осіб, яким належать ці докази.

Речові докази, які є об'єктами, що вилучені з цивільного обороту чи обмежено оборотоздатні, передаються відповідним підприємствам, установам або організаціям у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. За клопотанням державних експертних установ такі речові докази можуть бути передані їм для використання в експертній та науковій роботі (ст. 145 КАС України).

Зберігання речових доказів (ст. 145-1 КАС України) передбачає таке: речові докази до набрання судовим рішенням законної сили зберігаються у справі або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду. Речові докази, що не можуть бути доставлені до суду, зберігаються

³⁵⁴ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 321.

за їх місцезнаходженням за ухвалою суду. При цьому вони мають бути докладно описані та опечатані, а за потреби – сфотографовані. Суд вживає заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані;

б) висновки експертів (та спеціалістів) – це письмові документи про об'єктивні, аргументовані, основані на законі вивчення, перевірку, аналітичне дослідження, кількісну чи якісну оцінку висококваліфікованим фахівцем чи установою певного питання, явища, предмета, документа, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності, що мають значення для адміністративної справи. Відповідно до ст. 81 КАС України, для з'ясування обставин, що мають значення для справи і потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо, суд може призначити експертизу³⁵⁵.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати суду питання, на які потрібна відповідь експерта. Кількість і зміст питань, за якими має бути проведена експертиза, визначаються судом. Суд повинен вмотивувати відхилення питань осіб, які беруть участь у справі. Особи, які беруть участь у справі, мають право просити суд призначити експертизу і доручити її проведення відповідній експертній установі або конкретному експерту. Якщо сторони домовилися про залучення експертами певних осіб, суд повинен призначити їх відповідно до цієї домовленості³⁵⁶.

3. ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ОЦІНКА ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Відносини у сфері доказової діяльності є об'єктом постійного моніторингу на теоретичному, пізнавальному, практикологічному рівнях. Адже саме доказування пронизує всю процесуальну діяльність (в широкому розумінні, як діяльність усіх суб'єктів) і надає можливість виконати завдання

³⁵⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 32747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. № 35–37. Ст. 81.

³⁵⁶ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 323.

того чи іншого судочинства. Оновлення процесуального закону і, зазвичай, концепції доказування завжди спонукають до виникнення помилок у правозастосуванні й наукової полеміки. Оцінці доказів в адміністративному судочинстві приділяється фрагментарно-констатуюча увага, із віддзеркаленням засад, закріплених у загальній теорії доказового права. Після оновлення законодавства у сфері адміністративного судочинства (2017 р.) процес доказування не ставав предметом наукових пошуків. Водночас завдяки оцінці та дослідженню доказів формується резолютивна частина судових рішень, які досить часто не відображають єдність суддівського розсуду. Це вказує на доцільність поглибленого дослідження цього елементу процесу доказування та порівняння його нормативного гарантування в інших країнах континентальної системи права, які мають спільну радянську спадщину³⁵⁷.

Дослідження судового доказу – це його безпосереднє сприйняття, тобто вивчення судом інформації про факти, яка вилучається з доказів³⁵⁸.

Тобто діяльність суду і сторін спору напрямлена на вилучення з наявних у справі доказів необхідної та достатньої для вирішення справи кількості інформації, яка підлягає вивченню й оцінці і в кінцевому результаті буде покладена в основу прийнятого судом рішення.

При цьому процес дослідження доказів судом починається набагато раніше, ніж відбувається саме судове засідання³⁵⁹.

Я. С. Калмикова з цього приводу зазначає, що на стадії підготовчого провадження у справі дослідження доказів здійснюється попередньо та не в повному обсязі. Спочатку суддя отримує матеріали, які апріорі можуть стати доказами, попередньо вивчає факти і доводи сторін, які, набравши доказової сили, можуть бути покладені в основу рішення суду.

³⁵⁷ Пашенко К. С. Нормативне гарантування оцінки доказів в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. Вип. 2. С. 39.

³⁵⁸ Феннич В. П. Цивільний процес : конспект лекцій. Ужгород : В-во Закарпатського державного університету, 2005. Ч. 1. С. 106.

³⁵⁹ Авраменко О. В. Дослідження доказів в адміністративному судочинстві. *The Journal of Eastern European Law (Журнал східноєвропейського права)*. 2020. № 74. С. 85.

Саме на цій стадії суд попередньо оцінює інформацію з метою використання її як доказу³⁶⁰.

Передбачені нормами КАС України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV способи дослідження доказів мають свою специфіку, залежно від статусу джерела доказової інформації, у зв'язку з чим, процесуальне законодавство регламентує процедуру, послідовність та умови проведення такого дослідження³⁶¹.

Дослідження доказів є важливою частиною адміністративних проваджень і здійснюється судом, органом владних повноважень під час розгляду адміністративної справи. Суттєвою складовою дослідження доказів є визначення предмета доказування, який конкретизується з урахуванням кожної адміністративної справи.

Предметом доказування виступають обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення позивача і відповідача, доводи й міркування суб'єкта звернення та уповноваженої особи, установлення наявності правопорушення компетентним органом або установлення обставин, які мають інше значення для вирішення справи³⁶².

Особливість адміністративних проваджень і полягає в тому, що кожне з них має певні властивості, які відмежовують один вид проваджень від іншого.

У провадженнях у сфері управління доказуванню підлягає таке: 1) чи підвідомча справа суб'єкта звернення розгляду саме цим суб'єктом владних повноважень; 2) чи порушені права та інтереси суб'єкта звернення або заінтересованої особи; 3) чи правомірні вимоги суб'єкта звернення; 4) чи правомірні адміністративні акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які оскаржуються; 5) чи підлягають задоволенню вимоги суб'єкта звернення

³⁶⁰ Калмикова Я. С. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2014. Вип. 27. С. 143.

³⁶¹ Авраменко О. В. Дослідження доказів в адміністративному судочинстві. *The Journal of Eastern European Law (Журнал східноєвропейського права)*. 2020. № 74. С. 85.

³⁶² Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 331.

або заінтересованої особи; 6) чи заподіяно майнову шкоду порушенням прав і законних інтересів суб'єкта звернення.

У провадженнях із адміністративного судочинства доказуванню підлягає таке: 1) факти протиправних рішень, дій чи бездіяльності органу владних повноважень, що порушують права, свободи чи інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) факти наявності чи відсутності адміністративно-правового спору або спору про право; 3) факти наявності інтересів третіх осіб; 4) факти неможливості відмови позивача від адміністративного позову повністю або частково, а відповідача – визнати адміністративний позов повністю або частково; 5) факти необхідності забезпечення доказів; 6) факти щодо невідкладного розгляду і вирішення справи; 7) факти про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; 8) факти залишення позовної заяви без розгляду; 9) факти зупинення та поновлення провадження у справі; 10) факти закриття провадження у справі; 11) чи підлягає позов задоволенню; 12) чи заподіяно рішенням, дією чи бездіяльністю органу владних повноважень майнову, моральну шкоду; 13) чи є підстави допустити негайне виконання постанови.

Інші факти включаються до предмета доказування залежно від конкретних обставин справи, приміром, неможливості виконання делегованих повноважень чи виконання адміністративного договору, правомірності проведення підрахунку голосів на виборах чи референдумі тощо.

Не підлягають доказуванню преюдиційні факти та загальновідомі обставини (ст. 72 КАС України).

Преюдиційними фактами є: 1) факти, що встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, які не доказуються при розгляді інших справ, у котрих беруть участь ті самі особи або особа, щодо яких (якої) встановлено ці обставини (ч. 1 ст. 72 КАС України). Це положення ґрунтується на правовій властивості законної сили судового рішення, за якими особи, які брали участь у справі, не можуть знову оспорювати в іншому процесі встановлені судом факти в такій справі; 2) вирок суду в кримінальній справі або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові

наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок чи постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою (ч. 4 ст. 72 КАС України). Наприклад, при відшкодуванні позивачеві шкоди, заподіяної корупційними діями за ознаками ст. 23 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI, адміністративний суд не може обговорювати вину відповідача чи встановлювати особу відповідача, оскільки ці питання з'ясовані при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Але правові наслідки корупційних дій, розмір шкоди, завданої позивачеві, підлягають дослідженню³⁶³.

Загальновідомі обставини, які визнані судом, не потребують доказування. Одні автори вважають, що це – обставини, які відомі широкому колу осіб, у тому числі й складу суду, тому не потребують доказування, а об'єктивність їх існування очевидна. Це переважно не дії, а події: землетрус, повінь, пожежа, інші стихійні лиха. Інші автори стверджують, що загальновідомість факту обумовлена обмеженістю в часі, просторі й за колом осіб, що з часом людська пам'ять здатна забувати події, їх деталі та хронологію, що окремі обставини можуть мати не тільки регіональну, а й світову відомість, що окремим особам можуть бути відомі певні факти. Саме тому ці обставини мають бути визнані судом як загальновідомі. Отже, обидві точки зору мають право на існування, однак у всіх випадках такі обставини мусять бути визнані судом загальновідомими.

Визнані факти – це обставини, які визнаються сторонами. Ці обставини можуть не доказуватися, якщо проти цього: по-перше, не заперечують сторони; по-друге, у суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання. Відповідно до законодавства суд, орган владних повноважень (посадова особа) оцінюють докази за своїм внутрішнім переконанням (ст. 86 КАС України), що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Крім цього, варто звернути увагу, що оцінка доказів здійснюється судом (суддею), органом владних повноважень

³⁶³ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 332.

(посадовою особою) після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами, заслуховування додаткових пояснень, свідчень, дослідження додаткових доказів, якщо вони є, і передує прийняттю рішення у справі³⁶⁴.

Попри законодавче закріплення (ст. 90 КАС України³⁶⁵), правова природа оцінки доказів не є однозначною. Така оцінка розцінюється як елемент процесу доказування, етап доказування, стадія доказування тощо (подекуди відбувається підміна й ототожнення цих понять). Тобто більшість дослідників включають оцінку доказів до процесу доказування, хоча, як зауважує Я. С. Калмикова, існують і протилежні погляди³⁶⁶.

Оцінювати докази вправі будь-який суб'єкт адміністративного провадження. Але незважаючи на те, що термін «оцінка» за своєю семантикою означає висновок щодо можливості й доцільності використання того чи іншого доказу, саме оцінка доказів судом призводить до ухвалення рішення у справі, вирішення публічно-правового конфлікту³⁶⁷.

У науці процесуального права, теорії доказування таке явище, як оцінка доказів, розглядається як:

- розумовий процес, який проходить за законом мислення;
- логічний акт, який виявляється в процесуальних діях;
- діяльність із розгляду за своїм переконанням кожного доказу окремо та всієї сукупності доказів, при якій визначають їхню відносність, допустимість, достовірність та достатність для висновків з конкретної справи;
- психологічна діяльність суб'єктів пізнання, яка відбувається як у логічній, так і в процесуальній формі;

³⁶⁴ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 333.

³⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (із змінами і допов.). URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/>

³⁶⁶ Калмикова Я. С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві. Харків, 2014. С. 195.

³⁶⁷ Пашенко К. С. Нормативне гарантування оцінки доказів в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. Вип. 2. С. 40.

– дії суддів, спрямовані на встановлення достовірності доказів, які дають змогу зробити висновок про обґрунтованість позову;

– розумова діяльність суду, яка здійснюється на основі внутрішнього переконання, заснована на всебічному, повному й об'єктивному розгляді всіх обставин справи, спрямована на встановлення достовірності, достатності доказів у справі для встановлення фактів, які входять до предмета доказування та пізнання істини у справі;

– процесуальна діяльність суду, пов'язана із застосуванням норм матеріального права відповідно до доведених перед судом на підставі доказів фактичних обставин адміністративної справи³⁶⁸.

Дослідники доказування в адміністративному судочинстві позитивно обґрунтовують приналежність оцінки доказів до процесу доказування. У наукових роботах зустрічаємо такі підходи: «оцінка доказів – це визначення належності та взаємного зв'язку доказів у їх сукупності. Оцінку доказів (допустимості, достовірності кожного окремого доказу, а також їх достатності) провадять тільки ті учасники, які визнаються суб'єктами доказування. Оцінка осіб, які беруть участь у справі, є рекомендуною, а оцінка суду – владною»³⁶⁹; «оцінка доказів – це розгляд за своїм переконанням кожного доказу окремо та всієї сукупності доказів, визначаючи їх відносність, допустимість, достовірність і достатність для висновків по справі»³⁷⁰; «оцінка доказів є самостійною процесуальною категорією, яка знаходиться поза рамками поняття судового доказу, оскільки закони логічного доказування не можуть бути об'єктом правового регулювання»³⁷¹.

Заслугує на підтримку позиція, відповідно до якої оцінка доказів не є виключно розумовою, логічною діяльністю,

³⁶⁸ Калмикова Я. С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві. Харків, 2014. С. 196.

³⁶⁹ Дубенко О. М. Доказування в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Харків, 2010. С. 12.

³⁷⁰ Умнова О. В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Ірпінь, 2010. С.14.

³⁷¹ Калмикова Я. С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві. Харків, 2014. С. 198.

адже вона має зовнішнє вираження у рішеннях і процесуальних діях. Отже, оцінка доказів характеризується наявністю внутрішньої (логічної) і зовнішньої (правової) сторін.

Оцінка доказів в адміністративному судочинстві здійснюється за внутрішнім переконанням судді, яке визнається центральним, визначальним елементом у системі вільної оцінки доказів.

Питання про внутрішнє переконання й оцінку доказів завжди розділяло вчених. Одні з них вважали, що внутрішнє переконання судді є критерієм оцінки доказів, інші – що це не критерій, а результат оцінки доказів. Критерій же міститься в якості доказів. Різниця полягає в тому, що у першому випадку суддя може оцінити докази, оскільки вважає це за потрібне саме зараз і в даному місці, а в другому – докази оцінюються такими, якими вони є, за формулою «факти – уперта річ»³⁷². Саме друга позиція характеризує внутрішнє суддівське переконання як об'єктивне явище, засноване на всебічному дослідженні доказів і правосвідомості судді. Слово «внутрішнє» означає, що впевненість суду щодо правильного висновку сформувалася під впливом його особистого сприйняття, без стороннього впливу, неупереджено.

Особисте сприйняття суддею свого знання як істинного створює широке поле для розсуду судді в процесі розумової діяльності з оцінки доказів, що і змушує законодавця регламентувати процес доказування та створювати додаткові гарантії для можливостей об'єктивної оцінки доказів. Оцінка доказів здійснюється відповідно до певних логічних та психологічних законів. Разом із тим, вона регулюється і процесуальним законодавством, зокрема й з адміністративного судочинства.

Як уже наголошувалося, правила оцінки доказів в адміністративному судочинстві за внутрішнім переконанням мають законодавче закріплення. Вони означають дотримання судом таких вимог: 1) безпосереднє, всебічне, повне та об'єктивне дослідження; 2) неможливість визначення пріоритету будь-якого доказу (наперед встановленої сили); 3) оцінка належності,

³⁷² Луспенник Д. Внутрішнє переконання судді як елемент оцінки доказів. *Юридичний вісник України*. 2006. № 4. С. 39. URL: <http://www.yuricom.com/ua>

допустимості, достовірності кожного доказу окремо, достатності і взаємного зв'язку доказів у їх сукупності; 4) мотивація відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів)³⁷³.

Отже, оцінка доказів за внутрішнім переконанням, маючи ознаки суб'єктивізму (будучи результатом розсуду), підпорядковується об'єктивно визначеним законом критеріям, що висуваються до доказів (належності, допустимості, достовірності, достатності та взаємного зв'язку). Тобто суддівське переконання обмежується обранням під час доказової діяльності варіантів із кількох юридично допустимих. Переконаність повинна ґрунтуватися на результатах вивчення і дослідження всіх обставин справи, на методах оцінки доказів. Остання, своєю чергою, полягає в тому, що суд від вірогідного знання встановлює достовірність кожного доказу, значення його для справи.

Оцінити докази означає визначити, наскільки точно встановлений кожен із них, у якому взаємозв'язку зі справою він перебуває. Під час оцінки доказів здійснюється уявне моделювання досліджуваних обставин та причинно-наслідкових зв'язків. Аналіз і синтез доказів допомагає виділити те загальне, що їх об'єднує, а саме – приблизно пояснити наявність низки фактів дією однієї загальної причини³⁷⁴. Завдяки оцінюванню доказів відбувається підведення виявлених фактичних даних під норму закону.

Таким чином, під оцінкою доказів судом в адміністративному судочинстві доцільно розуміти елемент процесу доказування, змістом якого є розумово-практична діяльність судді з розгляду кожного доказу на предмет наявності ознак належності, допустимості, достовірності, достатності і взаємного зв'язку доказів у їх сукупності, що здійснюється у логічних формах, в межах закону та професійної правосвідомості і результатом якої є внутрішнє переконання судді щодо врахування чи відхилення доказів для встановлення предмета доказування в адміністративній справі.

³⁷³ Пашенко К. С. Нормативне гарантування оцінки доказів в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. Вип. 2. С. 41.

³⁷⁴ Степашко О. І. Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 220 с.

Із оновленням законодавчого забезпечення здійснення адміністративного судочинства в правилах оцінки доказів з'явилася нова норма (інші – ідентичні статті 86 КАС 2005 р.), відповідно до якої «Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам в цілому, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів)» (ч. 4 ст. 90 КАС України).

На думку К. С. Пащенко, такий підхід є доволі слушним, оскільки засвідчує важливість не просто оцінки належності, допустимості, достовірності, достатності, взаємозв'язку доказів, а й наголошує на відображенні такої оцінки (щодо кожного доказу і їх сукупності) у судовому рішенні³⁷⁵.

Також варто зауважити, що поряд із безпосередніми правилами стосовно оцінки доказів чинний КАС України містить низку норм, тією чи іншою мірою пов'язаних із цим видом судової діяльності, як-от: 1) «правова оцінка, надана судом певному факту при розгляді іншої справи, не є обов'язковою для суду» (ч. 7 ст. 78); 2) «під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі» (ч. 6 ст. 186); 3) «обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи» (ч. 3 ст. 242); 4) «у мотивувальній частині рішення зазначаються: 3) мотивована оцінка кожного аргументу, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову» (ч. 4 ст. 246); 5) «не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами: 1) переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи; 2) докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом» (ст. 361).

Тобто в КАС України закріплено оцінку як алгоритм (модель) дій судді, ознаку судового рішення³⁷⁶.

³⁷⁵ Пащенко К. С. Нормативне гарантування оцінки доказів в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. Вип. 2. С. 39.

³⁷⁶ Там само.

На дотримання вказаних правил націлена й судова практика. Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в 2019 році розглянуто 45570 справ і матеріалів (у 2018 р. – 37449)³⁷⁷.

Серед ключових рішень Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в частині доказування, що так чи інакше пов'язані з оцінкою доказів, у період 2018–2019 рр. можна назвати такі:

- загальнодоступність певної інформації сама по собі не свідчить про її загальновідомість та не звільняє суд від обов'язку її дослідження (постанова у справі № 826/19844/16 від 18 квітня 2018 р.) ;

- про належність доказів надіслання позовної заяви суб'єктом владних повноважень (постанова у справі № 820/1186/17 від 20 червня 2018 р.: належним доказом надіслання суб'єктом владних повноважень позовної заяви з додатками відповідачу та третім особам є квитанція або касовий чек, у якому зазначено найменування оператора та об'єкта поштового зв'язку, які надають послуги, дата та вид послуги, її вартість;

- надання органом ДФС висновку науково-правової експертизи до суду не є належним доказом відповідно до статті 73 КАС України (постанова № 826/6667/16 від 30 жовтня 2018 р.: аналогічний висновок наведений у постанові Верховного Суду від 30 жовтня 2018 р. у справі № 826/6667/16 (номер провадження № К/9901/44343/18).

Окрім того, важливими для оцінки доказів в адміністративному судочинстві стали зразкові справи. Так, упродовж 2019 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглядав 28 зразкових справ, з яких 25 надійшло того року. У 13 справах відмовлено у відкритті провадження, в 1 справі провадження закрито, по суті розглянуто 9 справ. У 2019 році набрали чинності 2 рішення, ухвалені у 2018 році, та 3 рішення, ухвалені у 2019 році: усі справи стосувалися соціальних і пенсійних питань³⁷⁸.

³⁷⁷ Верховний Суд у цифрах і фактах. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/!/Zvit_2019.pdf

³⁷⁸ Там само.

Назагал слід відзначити позитивність і практичну доцільність узагальнення правових позицій цієї судової інстанції у розрізі категорій спорів, що сприяє ефективному правозастосуванню³⁷⁹.

4. ВИДИ ДОКАЗІВ ТА ЗАХОДИ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

В адміністративному процесі України кожен доказ відіграє особливу роль у встановленні істини у справі. Схожість і розрізненість доказів не означає, що їх неможливо упорядкувати. Для визначення місця того чи іншого доказу в системі створена їх класифікація. Класифікація дає змогу глибше вивчити окремі сторони доказів (завдяки виявленню відмінного й подібного), сприяє точнішому вираженню у нормах процесуального права окремих правил збирання та дослідження доказів, допомагає точніше враховувати їх при оцінці і в такий спосіб служить дієвим засобом здійснення завдань доказування. Класифікація також забезпечує правильне використання понять і термінів, зокрема надає можливість ліквідувати неоднозначність мовних понять³⁸⁰.

Крім того, як і в інших галузях науки, в адміністративному праві класифікація допомагає систематизувати набуті знання. Але при цьому класифікація доказів повинна базуватися на правильному врахуванні об'єктивних властивостей явищ, в умовах яких вони виникли. Одні ознаки є основою поділу доказів, виходячи з їхнього змісту, інші відображають специфіку процесуальної форми. Наукова класифікація являє собою розташування таких явищ стосовно внутрішньо властивої їм послідовності. В основі такого розташування повинні бути об'єктивні відмінності класифікаційних предметів.

Як правильно зазначено в юридичній літературі, класифікація доказів – це логічна операція поділу їх на види та підвиди.

³⁷⁹ Пашенко К. С. Нормативне гарантування оцінки доказів в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. Вип. 2. С. 43.

³⁸⁰ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 335.

Класифікація доказів – це дія, яка ґрунтується на кількох підставах, вона має складну і розгалужену систему, оскільки самі докази різні за своїм походженням, їм характерна різна структура і неоднакові функції в процесі доказування. Складнощі властиві також і термінології. В юридичній літературі найпоширенішим є поділ доказів щодо їх змісту, тобто за ознакою, що характеризує докази як фактичні дані. Разом із тим, на нашу думку, велике значення мають й інші класифікаційні ознаки, що дають можливість здійснити процес пізнання, розглянути докази в усій багатогранності їхніх сторін.

У гл. 6 КАС України доказами визнаються будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, котрі беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків сторін.

Як бачимо, доказами можуть бути будь-які фактичні дані, на підставі яких суд приймає рішення, а не тільки письмові докази (ст. 79) та речові докази (ст. 80)³⁸¹.

У науковій літературі докази поділяються таким чином³⁸²:

1) залежно від зв'язку доказів з обставинами, що підлягають доказуванню: прямі та непрямі (опосередковані). Прямі докази – це докази, з яких можна зробити достовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту, тобто прямі докази безпосередньо вказують на обставину, що підлягає доказуванню. Непрямі докази – це докази, з яких можна зробити ймовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту.

Наприклад, незареєстроване в органах юстиції рішення місцевої ради про підвищення тарифів на комунальні послуги – прямий доказ нелегітимності нормативного акта,

³⁸¹ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 336.

³⁸² Комзюк А. І., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посібник. Київ : Прецедент, 2007. С. 209–210.

а відсутність у ньому прозорого обґрунтування підвищення тарифів – непрямий доказ, який вказує на ймовірність завищення цих тарифів, що потребує додаткових доказів;

2) в адміністративно-деліктних провадженнях залежно від обставин, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність, – на обвинувальні та виправдувальні.

Обвинувальні докази вказують на те, що правопорушення було вчинене саме цією особою з певною метою, є наявність вини та обставин, що обтяжують відповідальність. Виправдувальні докази вказують на те, що немає складу правопорушення, відсутні його юридичні ознаки, відсутня сама подія правопорушення, що ця особа до вчиненого правопорушення непричетна або особа вчинила правопорушення з необережності, випадково, чи ця особа є неповнолітньою, визнала свою провину тощо;

3) за характером джерел надходження доказів, а також самі джерела – на первісні та похідні.

Первісні докази – це докази, отримані з першоджерел. Наприклад, показання свідка-очевидця, оригінал документа, пошкоджений транспортний засіб та ін. Похідні докази – це докази, які отримані «з других рук» (sekond hend). Наприклад, свідок дав показання з чужих слів, відомості отримані з копії документа, відомості отримані за допомогою фотозйомки пошкодженого транспортного засобу та ін.³⁸³

Зазвичай суд, орган (посадова особа), уповноважена особа повинні намагатися користуватися першоджерелами, оскільки при користуванні похідними доказами збільшується ймовірність (можливість) перекручування фактичних даних. Але і похідні докази можуть бути корисними при їх ретельній перевірці повноти і правильності, в поєднанні з первісними джерелами;

4) залежно від мети доказування: основні та протилежні (контрдокази).

Основні докази – це докази, що підтверджують наявність чи відсутність певної обставини. Протилежні докази спростовують основний доказ. Наявність основного та протилежного

³⁸³ Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник / С. С. Вітвіцький, А. С. Філіпенко. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 70.

доказів щодо певної обставини дає можливість зробити висновок, що принаймні один із них є неправдивим, а тому потребує перевірки іншими доказами.

У підсумку зазначимо, що чітка й послідовна класифікація доказів як відомостей про факти, обставини та їх процесуальних джерел має певне прикладне значення при їх оцінці та перевірці, що забезпечує прийняття законного та обґрунтованого рішення у справі. Що ж стосується доказів, то доказами є не факти і обставини, а фактичні дані, на підставі яких суд, орган (посадова особа) чи уповноважений суб'єкт встановлюють наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі. Тобто фактичні дані – це інформація, відомості про акти, дії чи бездіяльність, за допомогою яких можна встановити обставини, що мають значення для правильного вирішення адміністративної справи³⁸⁴.

Залежно від джерел походження докази доцільно поділяти на такі, що є в: поясненнях сторін, поясненнях третіх осіб, поясненнях представників сторін і третіх осіб, показаннях свідків, у письмових доказах, речових доказах, висновках експертів.

Таким чином, етап встановлення фактичних обставин у справі полягає у здійсненні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винність у вчиненні правопорушення, а їх класифікація сприятиме вдосконаленню адміністративного судочинства в Україні³⁸⁵.

Забезпечення доказів та адміністративних проваджень являє собою сукупність способів закріплення відомостей про акти, що мають значення для своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи. Забезпечення доказів здійснюється у випадках, коли є підстави побоюватися, що їхні джерела можуть бути знищені чи в силу природних закономірностей зникнуть або використання потрібних доказів стане

³⁸⁴ Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник / С. С. Вітвіцький, А. С. Філіпенко. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 70.

³⁸⁵ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 341.

згодом неможливим чи ускладненим, наприклад: очікується від'їзд свідка на тривалий час за кордон; тяжкий стан здоров'я свідка; пошкоджені речові докази, які можуть бути використані на за частини чи відремонтовані, поновлені; втрата або знищення письмових доказів, у тому числі й інформаційних носіїв шляхом підпалу, розмагнічування тощо; зникнення з місця пригоди особи, яка вчинила адміністративне правопорушення; знищення або зникнення об'єкта експертизи та ін.

Забезпечення доказів ініціюють особи, які беруть участь у справі, заінтересовані особи до відкриття провадження у справі. Це сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб, суб'єкти звернення, особи, права і законні інтереси яких зачіпає або може зачіпати прийняття рішення у справі. В адміністративно-деліктних провадженнях забезпечення доказів ініціюють органи (посадові особи), уповноважені розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення, а також особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники³⁸⁶.

Забезпечення доказів здійснюється за загальними правилами вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених статтями 77–81, 138–149, 271 КАС України.

Забезпечення доказів та адміністративних проваджень здійснюється судом, органом владних повноважень (посадовою особою) шляхом: 1) відібрання (витребування) пояснень свідків, третіх осіб та їхніх представників; 2) відібрання (витребування) показань (допиту) свідків; 3) відібрання (витребування) письмових доказів або їхніх копій; 4) відібрання (витребування) речових доказів; 5) призначення експертизи (комплексної, комісійної, додаткової і повторної); 6) огляду доказів на місці; 7) тимчасового вилучення письмових чи речових доказів для дослідження судом, органом владних повноважень, посадовою особою – у провадженнях у сфері управління; 8) судового доручення щодо допиту свідка за місцем або в місці його проживання (перебування), вчинення інших

³⁸⁶ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 342.

процесуальних дій, спрямованих на збирання і забезпечення доказів³⁸⁷.

Щоби суд забезпечив певний доказ, потрібно звернутися до нього з відповідною заявою. У заяві про забезпечення доказу потрібно зазначити реквізити адміністративної справи, у якій Ви просите суд забезпечити доказ; зазначити доказ, який необхідно забезпечити, та обставини, які він може підтвердити; і вказати на обставини, що свідчать про небезпеку неможливості чи ускладнення у наданні доказу в майбутньому. Заява має бути підписана особою, яка її подає, чи її представником із зазначенням дати підписання. Заява про забезпечення доказу може міститися у позовній заяві або бути подана окремо³⁸⁸.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Охарактеризуйте докази в адміністративному процесі.
2. Розкрийте належність, допустимість, достовірність і достатність доказів.
3. Що передбачає обов'язок доказування в адміністративному спорі?
4. Висвітліть подання, витребування та оцінку доказів.
5. Роз'ясніть практичні особливості та специфіку роботи з доказами.
6. У чому полягає забезпечення доказів?
7. Розкрийте поняття оцінки доказів.
8. Які особливості забезпечення доказів та адміністративних проваджень?

³⁸⁷ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text>

³⁸⁸ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 343.

Список рекомендованих джерел

1. Авраменко О. В. Дослідження доказів в адміністративному судочинстві. *The Journal of Eastern European Law (Журнал східноєвропейського права)*. 2020. № 74. С. 82–86.
2. Адміністративне право : навч. посібник / З. Г. Гонтар, М. Я. Купчак, А. І. Харчук. Львів : СПОЛОМ, 2019. 172 с.
3. Адміністративне право та процес (адміністративне судочинство) : навч. посібник / В. О. Галай, О. В. Ткаченко, Д. М. Корнієнко; Нац. акад. Нац. гвардії України. Київ : ТАЛКОМ, 2018. 90 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 700 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Вид. 3-тє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Адміністративне право України : підручник / В. В. Серєда, Ю. С. Назар, С. С. Гнатюк та ін.; за заг. ред. В. В. Серєди. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 504 с.
8. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.
9. Адміністративне судочинство : навч. посібник / укл.: Н. П. Бортник, Н. В. Лєсько, О. В. Скочиляс-Павлів, М. Р. Малець. Київ : Людмила, 2021. 324 с.
10. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. 390 с.
11. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, А. Ю. Осадчий, О. В. Закаленко, Д. А. Козачук. Одеса : Фенікс, 2019. 160 с.
12. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посібник / М. М. Бурбика, М. В. Колєснікова, А. В. Солонар. Суми : Сумський державний університет, 2019. 108 с.

13. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка; пер. з нім. і адапт. Г. В. Рижкова. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
14. Адміністративний процес. Курс лекцій : навч. посібник / С. С. Вітвіцький, А. С. Філіпенко. Київ : ВД «Дакор», 2021. 186 с.
15. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 234 с.
16. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навч. посібник / за заг. ред. В. А. Глуховері. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
17. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посібник / С. Г. Братель, С. Ф. Константінов, В. О. Басс та ін. Київ : ЦУЛ, 2017. 333 с.
18. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч.-метод. посібник / уклад. : М. В. Корнієнко, А. Г. Пишна, А. А. Десятник. Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2021. 236 с.
19. Антонюк О. І. Підстави скасування судом наказу Міністерства юстиції України щодо скарг у сфері державної реєстрації речових прав. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 43–50.
20. Анцупова Т. Роль Верховного Суду в еволюції соціальної функції держави (на прикладі сучасних підходів до вирішення пенсійних справ у Великій Палаті Верховного Суду). *Соціальні права та їх захист адміністративним судом* : збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 4 вересня 2020 р.). Київ, 2020. С. 133–136.
21. Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. Київ : ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України», 2020. 430 с.
22. Асанова Л. Організаційно-правовий аспект упровадження електронного документообігу у правоохоронних органах України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 7–12.
23. Бандурка О. М. Адміністративний процес України : монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ; Майдан, 2019. 422 с.
24. Баранчук А. Апеляційне оскарження як форма перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві. *Глобальні виклики суспільства: правові та економічні аспекти*. 2021. С. 52–55. URL: <http://kumr.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/GLOBALNI->

25. Безпалова О. І. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 139–141.
26. Білак М. Рішення Верховного Суду та їхнє значення для адміністративної практики. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом* : збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 4 вересня 2020 р.). Київ, 2020. С. 158–161.
27. Божик В. І. Актуальні проблеми здійснення виконавчого провадження як орієнтир законодавчого удосконалення інституту виконання судових рішень. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : зб. матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернівці, 16 жовтня 2020 р.). С. 219–221.
28. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2018. 132 с.
29. Бортник Н. П., Ільчишин Н. В., Скочиляс-Павлів О. В. Суб'єкти у правовідносинах адміністративного судочинства. *Право. UA*. 2020. № 3. С. 102–106.
30. Бурбика М. М., Колеснікова М. В., Солонар А. В. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посібник. Суми : Сумський державний університет, 2019. 108 с.
31. Василик Ю. Порядок створення, функціонування суб'єктів нотаріальної діяльності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 89–94.
32. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / ред. кол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. С. 259.
33. Вербіцька М. В., Семенюк В. О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/48>
34. Верховний Суд у цифрах і фактах. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/!/Zvit_2019.pdf (Дата звернення 20.07.2021).
35. Вінницький О. Актуальні проблеми доказів і процесу доказування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 143–148.
36. Гаврилюк О. Невизнаний фактор єдності судової практики – стандарт правотлумачення. *Право України* : юридичний журнал. 2021. № 5. С. 215–228.

37. Гезь П. Адміністративно-правове забезпечення протидії правопорушенням у сфері державної реєстрації в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 91–94.
38. Гончарук С. Т., Текеджанова К. Б. Адміністративна юстиція, адміністративне судочинство і адміністративний процес: понятійно-категоріальний вимір та співвідношення. *Юридичний вісник*. 2020. Вип. 1 (54) С. 70–77.
39. Грищенко О. В. Актуальні питання автоматизації балістичного обліку Експертної служби МВС України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. Т. 2. С. 167–174.
40. Джафарова М. В. Загальна характеристика інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 148–152.
41. Джафарова М. В. Окремі питання доказування в адміністративному судочинстві в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 5. С. 69–75.
42. Джафарова М. В. Процесуальні строки як гарантія здійснення ефективного адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2020. № 61. С. 134–137.
43. Джафарова М. В. Функціональне призначення процесуальних строків в адміністративному судочинстві України. *Правові новели*. 2020. № 10. С. 169–175.
44. Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 45 с.
45. Джафарова М. В. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 93–94.
46. Джафарова М. В. Теоретико-правові підходи до визначення методів сучасного адміністративного процесуального права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 113–116.
47. Джафарова О. В., Мозговий О. О. Деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності сервісних центрів МВС України. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2020. Вип. 8. Кропивницький, 2020. С. 46–51. URL: <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.10>
48. Джафарова О. В., Мозговий О. О. Публічно-сервісна діяльність Міністерства внутрішніх справ України: питання сьогодення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2 (89). С. 143–152.

49. Дідик Н. І., Бесага І. В. Правові висновки Верховного Суду з питань застосування норм адміністративного законодавства. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 152–163.
50. Дідик Н. І., Бесага І. В. Особливості нормотворчого провадження у публічній сфері. *Соціально-правові студії* : науково-аналітичний журнал Львівського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 2. С. 25–31.
51. Дмитрук І. М. Розгляд справ щодо порушення виборчого процесу в адміністративному провадженні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 214–216.
52. Євдокимов Д. А. До характеристики структури провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 88–94.
53. Євдокимов Д. А. Організаційно-правові заходи нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві. *Юридична наука*. 2019. № 12. С. 177–181.
54. Євдокимов Д. А. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 5. С. 101–106.
55. Єзеров А. А. Застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: вихідні принципи. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 3 (32). С. 19–36.
56. Зеленський Є. С., Кравченко І. С. Адміністративна діяльність Національної поліції щодо запобігання вчинення адміністративних правопорушень дітьми : монографія. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2020. 154 с.
57. Золотарьова Н. І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 2. С. 77–81.
58. Іванов І. Є. Провадження в справах про проступки : монографія / за заг. ред. С. В. Петкова. Херсон : Гельветика, 2020. 255 с.
59. Іванцов В. О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1 (16). Т. 3. С. 137–141.
60. Калиновський Б. В., Кулик Т. О. Нормотворча діяльність місцевих рад в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 5. С. 33–40.

61. Калмикова Я. Сутнісні аспекти письмових засобів доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 283–295. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_3_30
62. Капинос О. В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. С. 22.
63. Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина) : навч. посібник. Одеса : Фенікс, 2019. 224 с.
64. Кліщенко В. О. Історико-правовий генезис інформаційного забезпечення діяльності окружних адміністративних судів України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/59>.
65. Кліщенко В. О. Історико-правовий генезис інформаційного забезпечення діяльності окружних адміністративних судів України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/59>.
66. Кобрусєва Є. А., Селіванова К. В. Позасудовий (адміністративний) порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів прав на нерухоме майно в контексті реформування системи органів державної реєстрації. *Право і суспільство*. 2020. № 4. С. 195–201.
67. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
68. Козинець І. Г., Кравченко В. Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 173–177.
69. Коломоєць Т., Лютиков П. Оціночні поняття адміністративного судочинства України: наукові підходи до їх тлумачення у правовій доктрині. *Право України*. 2018. № 2. С. 54–70.
70. Колотілов О. О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів державної реєстрації за законодавством України. *Юридична наука*. 2020. № 12. С. 100–106.
71. Колотілов О. О. Державна реєстрація фізичних осіб-підприємців як адміністративна процедура. *KELM*. 2020. № 6. С. 134–138 (Республіка Польща).
72. Колпаков В. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 26–38.

73. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 100–107.
74. Корчинський О. І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Львів, 2019. 19 с.
75. Кравченко В. В. До питання розмежування деяких понять крізь призму інституту апеляційного провадження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 246–249.
76. Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право України : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філософії : 081. Одеса, 2021. 296 с.
77. Куманська-Нор О. П. Надання адміністративних послуг у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно в умовах децентралізації в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 929–931.
78. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
79. Лавренова О. І. Підготовче засідання як основний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С.134–136.
80. Лавренюк Ю. Ф. Сутність оперативності здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції як засобу захисту економічних інтересів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 1. С. 92–94.
81. Лещинський В. Система принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2020. № 1. С. 49–53.
82. Логвиненко Б. О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я : навч. посібник. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. 106 с.
83. Манжула А. А. Доказ в адміністративному процесі крізь призму інноваційних перетворень та інформатизації судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 167–169.
84. Маруліна Л. О. Сутність та форми позовного провадження в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 133–136.
85. Мельник Р. С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.

86. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Д. В. Журавльова. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2020. 432 с.
87. Остапенко О. І., Хитра О. Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення : навч. посібник / Львівський університет бізнесу і права. Львів : Растр-7, 2017. 220 с.
88. Остафійчук Л. А. Справедливість здійснення правосуддя і касаційні фільтри в адміністративному судочинстві. *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends*. 2020. Vol. 4. July 24. Oxford, United Kingdom. P. 71–74.
89. Пащенко К. С. Нормативне гарантування оцінки доказів в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. Вип. 2. С. 37–46.
90. Пустовіт Ю. Ю., Запотоцька О. В., Тімашов В. О. Адміністративна юстиція. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 96–100.
91. Рекуненко Т. Доказування в процесі розгляду справ про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 169–173.
92. Ремез О. Л. Цивільна безпека кризь призму реалізації Закону України «Про звернення громадян». *Débats scientifiques et orientations prospectives du développement scientifique*. 2021. Vol. 2. С. 83–84.
93. Роль ЦНАП (Центрів Дія) у використанні е-Послуг : навч. посібник для працівників ЦНАП (Центрів Дія), покликаний залучати громадян використовувати електронні послуги. 2021. Березень. 64 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/703/E-skillsManual.pdf>
94. Серватюк Л. В., Кучер Ю. А. Апеляційне та касаційне оскарження адміністративних справ незначної складності (малозначність справ). *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 89. С. 88–95.
95. Сидоренко О. О. Методологічні підходи до визначення правового акта. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 43–46.
96. Сkochиляс-Павлів О. В. Виборчі спори в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості. *Європейські перспективи*. 2020. № 2. С. 173–180.
97. Сkochиляс-Павлів О. В. Видова характеристика виборчих спорів: питання теорії та практики. *Право. UA*. 2020. № 1. С. 194–200.

98. Смокович М. І. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ, 2020. 1346 с.
99. Соколов О. С. Обіг об'єктів з ознаками вогнепальної зброї, які класифікуються виробником як стартові пістолети та револьвери: шляхи вдосконалення нормативного регулювання. *Порівняльно-аналітичне право* : електронне наукове видання. 2020. № 1. С. 583–587.
100. Соловйов О. Стадії загального позовного провадження в господарському судочинстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 104–108.
101. Статистична інформація щодо засідань Колегії Міністерства юстиції України з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції за 2021 рік. URL: https://minjust.gov.ua/other/zasidannya_kolehiyi/zasidannya_kolegii_2021.
102. Стафійчук К. Ф. Правова природа касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Юридичний електронний журнал*. 2020. № 8. С. 317–319.
103. Таможня О. Представництво інтересів держави в адміністративному судочинстві: особливості та проблеми нормативно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 216–220.
104. Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1–2. С. 90–94.
105. Тернущак М. М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 395 с.
106. Тернущак М. М. Щодо питання співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». *Теорія і практика* : національний юридичний журнал. 2020. С. 62–65.
107. Тильчик В. В. Передумови формування системи оскарження в контексті категорії «спір у сфері публічно-правових відносин»: пошук оптимального варіанту. *Право та державне управління*. 2019. № 2. С. 54–59.
108. Ткачук Н. В. Систематизація чинників, що здійснюють вплив на допустимість касаційної скарги в адміністративному судочинстві. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 95–101.
109. Чернякович Є. Поняття й завдання нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 158–162.

110. Шевченко А. В. Проблеми доступності адміністративно-юрисдикційного захисту при виконанні судових рішень. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2020. Вип. 8. С. 90–95.
111. Шмарін І. Судовий збір як перепона на шляху до доступу до правосуддя в соціальних спорах: постановка проблеми з позиції суду як учасника справи (у статусі відповідача). *Соціальні права та їх захист адміністративним судом* : збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 4 вересня 2020 р.). Київ, 2020. С. 372–375.
112. Юрійчук І. Правове регулювання адміністративних процедур в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 162–167.
113. Юськов Г. М. Гарантії права звернення громадян до державних органів влади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 22. С. 117–120.

Авторський колектив

Висоцький В. М., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 4)*

Гнатюк С. С., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 4)*

Гурковська К. А. *(розділ 1)*

Гурковський М. П., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 8)*

Грищук А. Б., кандидат юридичних наук *(розділ 9)*

Дідик Н. І., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 5)*

Йосифович Д. І., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 9)*

Мороз О. Б., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 10)*

Назар Ю. С., доктор юридичних наук, професор *(розділ 3)*

Хатнюк Ю. А., кандидат юридичних наук, доцент *(розділ 6)*

Хитра О. Л., доктор юридичних наук, доцент *(розділ 2)*

Середа В. В., доктор юридичних наук, професор *(розділ 7)*

Адміністративний процес України

Підручник

Редагування *Оксана Шмиговська*
Макетування *Галина Шушняк*
Друк *Іван Хоминець*

Підписано до друку 28.12.2021 р.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 29,06.
Тираж 100 прим. Зам № 88-21.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.