

Центр політико-правових реформ

**ОСНОВИ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА
В УКРАЇНІ**

Київ - 2006
Конус-Ю

УДК 342.9:347.9](477)
ББК 67.9(4УКР)410
О-75

Рекомендовано до друку Міністерством освіти і науки України (лист №14/18-Г-170 від 1 червня 2006 року) та Науково-програмною радою Центру політико-правових реформ

Рецензенти:

Авер'янов Вадим Борисович - доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України;

Козюбра Микола Іванович - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету "Кієво-Могилянська академія";

Чувпило Олександр Олександрович - доктор юридичних наук, професор кафедри спеціально-правових дисциплін Донецького державного університету.



Видання здійснене за сприяння Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні та фінансової підтримки Уряду Франції.

О-75 Основи адміністративного судочинства в Україні.

(навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) /
За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. - К.: Конус-Ю, 2006. - 256 с.
ISBN 966-96609-1-2

У навчальному посібнику розкрито основні положення адміністративного судочинства. Посібник розраховано насамперед для викладання основ адміністративного судочинства у вищих юридичних навчальних закладах, на юридичних факультетах та у юридичних клініках і підготовки студентів. У посібнику широко використано практику Європейського Суду з прав людини у відповідній сфері. У першій частині посібника викладені теоретичні основи адміністративного судочинства, друга частина повинна допомогти викладачам у викладанні курсу адміністративного судочинства та підготовці завдань для студентів, а студентам - засвоїти вивчений матеріал через розв'язання тестів, задач тощо.

Видання може стати корисним не лише для викладачів, студентів та аспірантів, а й для суддів адміністративних судів та претендентів на посаду судді адміністративного суду, державних службовців, адвокатів та усіх, хто цікавиться розвитком адміністративної юстиції в Україні.

УДК 342.9:347.9](477)

ББК 67.9(4УКР)410

О-75

ЗМІСТ

ВСТУП	7
ЧАСТИНА 1. ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА .	10
1. Адміністративна юстиція як інститут судового захисту. Завдання адміністративного судочинства та відмінність його від інших видів судочинства. Законодавство про адміністративне судочинство України	10
2. Принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування	23
<i>Верховенство права</i>	25
<i>Законність</i>	29
<i>Змагальність</i>	32
<i>Диспозитивність</i>	35
<i>Офіційність</i>	40
3. Предмет адміністративної юрисдикції, його встановлення .	43
4. Визначення підсудності адміністративної справи.	56
5. Учасники адміністративного процесу. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Права та обов'язки учасників адміністративного процесу.	66
6. Адміністративний позов. Забезпечення адміністративного позову.	81
7. Докази і доказування в адміністративному процесі	85
8. Порядок та умови надання правової допомоги в адміністративних справах. Межі надання допомоги працівниками судів.	88
9. Проходження справи в адміністративному суді та особливості такого проходження порівняно з іншими видами судочинства.	92

<i>Перша інстанція</i>	92
<i>Апеляційна інстанція</i>	105
<i>Касаційна інстанція</i>	114
<i>Перегляд судових рішень за винятковими обставинами</i> ...	122
<i>Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами</i> ..	127
10. Судові рішення в адміністративних справах та особливості їх виконання	131
<i>Різновиди судових рішень</i>	131
<i>Набрання судовим рішенням законної сили</i>	134
<i>Порядок виконання судового рішення в адміністративній справі. Повноваження суду при виконанні судового рішення</i>	135
11. Особливості розгляду і вирішення спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів	145
<i>Спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень</i>	146
<i>Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби</i>	166
<i>Компетенційні спори та спори, що виникають з адміністративних договорів</i>	171
<i>Спори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень до фізичних чи юридичних осіб</i>	174
<i>Вибірчі спори</i>	178
ЧАСТИНА 2. ОРІЄНТОВНИЙ МОДУЛЬНИЙ КУРС ВИКЛАДАННЯ ОСНОВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	189
1. Структура модульного курсу	189
2. Форми проведення занять та система оцінювання знань ..	195
3. Плани занять з реалізації навчальних модулів	198
Модуль 1. Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство. Принципи адміністративного судочинства ..	198

<i>План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання</i> . . .	198
Контрольні питання	199
Тестові завдання	199
<i>План занять для студентів юридичних клінік</i>	202
Задачі	204
Модуль 2. Предмет адміністративної юрисдикції. Учасники адміністративного процесу	208
<i>План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання</i> . . .	208
Контрольні питання	208
Тестові завдання	209
<i>План занять для студентів юридичних клінік</i>	213
Задачі	214
Модуль 3. Адміністративний позов. Докази і доказування.	
Правова допомога	217
<i>План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання</i> . . .	217
Контрольні питання	217
Тестові завдання	218
<i>План занять для студентів юридичних клінік</i>	220
Задачі	222
Модуль 4. Провадження в адміністративних справах. Судові рішення	224
<i>План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання</i> . . .	224
Контрольні питання	225
Тестові завдання	226
<i>План занять для студентів юридичних клінік</i>	229
Задачі	231
Модуль 5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ	236
<i>План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання</i> . . .	236

Контрольні питання	236
Тестові завдання	237
<i>План занять для студентів юридичних клінік</i>	240
Задачі.....	241
Відповіді на тестові завдання	245
4. Рекомендована література	247
<i>Рекомендована література з адміністративної юстиції</i> ...	247
<i>Рекомендована література з освіти у юридичних клініках</i> ..	253
Додаток. Адміністративний позов про оскарження рішення, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень (бланк) ..	255

ВСТУП

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства 6 липня 2005 року має стати поштовхом до принципово нового викладання адміністративного процесу у юридичних навчальних закладах України.

З часу прийняття Кодексу адміністративного судочинства пройшло небагато часу, тому, як на науковому, так і на навчально-методичному рівні майже відсутній аналіз його норм та особливостей їх застосування. Метою цього посібника є допомога викладачеві у викладанні студентам основних положень та особливостей термінології Кодексу, відмінностей адміністративного судочинства від інших видів судочинства, встановлення предмету адміністративної юрисдикції, визначення підсудності адміністративних справ та ін.

Особливу вагу прийняття Кодексу адміністративного судочинства набуває для юридичних клінік, — для підготовки студентів, які будуть консультувати громадян у сфері адміністративного судочинства.

Юридичні клініки, які створені і діють в Україні, є, переважно, клініками загального спрямування, тобто такими, які надають правову допомогу з різних галузей права малозабезпеченим верствам населення та іншим громадянам. Превагою таких клінік є те, що студентам доводиться працювати з різними справами. Це допомагає освоювати нові галузі права, застосовувати набуті знання, впроваджувати теорію на практиці, напрацьовувати навички ведення справ від початку і до кінця. При цьому переважають звернення громадян з питань, пов'язаних з трудовим, сімейним, житловим та цивільним правом. З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства стало можливим говорити про підвищення ролі юридичних клінік у суспільному житті та появи ще однієї важливої категорії справ, які будуть розглядати та вирішувати студенти юридичних клінік. Адже, незважаючи на те, що право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб було і залишається важливою гарантією реалізації

конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, лише з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства громадяни отримали можливість реально захищати свої права від порушень з боку публічної адміністрації. І правова допомога, яка буде надаватись в юридичних клініках щодо захисту прав людини від порушень з боку публічної адміністрації, сприятиме захисту прав тих верств населення, які не можуть звернутися до юридичних консультацій та адвокатів через відсутність коштів.

Юридичні клініки, допомагаючи громадянам у їх взаємовідносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, водночас будуть підвищувати правову культуру як чиновників, так і громадян. Допомога та рекомендації студентів будуть спонукати громадян до захисту своїх прав у рамках адміністративного судочинства. Участь студентів може виконувати функції своєрідного контролю за публічною владою у налагодженні відносин між громадянами та владними суб'єктами та сприятиме добросовісному застосуванню закону чиновниками.

У процесі вивчення цього навчального курсу у юридичних клініках, окрім отримання знань з цього предмету, у студентів слід сформувати практичні навички з інтерв'ювання, аналізу матеріалів справи, зайняття позиції, консультування, проведення переговорів та медіації, а також з підготовки адміністративних позовів, апеляційних та касаційних скарг на рішення адміністративних судів, представництва інтересів громадян та юридичних осіб в адміністративних судах для захисту прав людини від порушень з боку влади.

З метою забезпечення можливостей використання цього посібника як при викладанні курсів з адміністративного судочинства у навчальних юридичних закладах України, так і при вивченні цього курсу у юридичних клініках (враховуючи, що особливістю такого навчання є формування практичних навичок), посібник має особливу структуру і складається з двох частин. Перша частина містить викладення теоретичних

положень, які мають на меті допомогти викладачеві під час проведення теоретичних занять. Друга частина містить примірні модулі, які можуть бути використані при проведенні семінарських та практичних занять, а також у юридичних клініках при вивченні Кодексу адміністративного судочинства та формуванні у студентів практичних навичок для надання допомоги громадянам у сфері адміністративної юстиції.

У роботі над першою частиною посібника брали участь: **Н.В.Александрова, О.А.Банчук, І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда, О.І.Сироїд**. Велику вдячність за надані зауваження та пропозиції щодо цієї частини посібника автори висловлюють представникам юридичної клініки "AD Astra" **В.А.Єлову та Л.С.Гавурі**, юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка **І.Я.Сенюті та О.І.Угриновській**, економіко-правового факультету Донецького національного університету **М.В.Удоду та Ю.О.Моїсєєву**.

У роботі над другою частиною посібника брали участь **Н.В.Александрова, О.А.Банчук, Л.С.Гавура, В.А.Єлов, С.С.Коба, Р.О.Куйбіда, Ю.О.Моїсєєв, В.Г.Перепелюк, І.Я.Сенюта, О.І.Угриновська, М.В.Удод**.

ЧАСТИНА 1

ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. Адміністративна юстиція як інститут судового захисту.

Завдання адміністративного судочинства

та відмінність його від інших видів судочинства.

Законодавство про адміністративне судочинство України

Адміністративна юстиція — це інститут судового захисту прав людини від порушень з боку влади.

Під *адміністративною юстицією* ми розуміємо механізм судового захисту прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, що виникають у сфері публічної адміністрації (управлінської діяльності держави та місцевого самоврядування). Таке визначення одночасно вказує на основне завдання адміністративної юстиції — захист прав, свобод та інтересів¹ у сфері публічно-правових відносин, і на суб'єкта, що уповноважений забезпечити такий захист, — суд.

Конституційна основа адміністративної юстиції в Україні закладена в статті 55 Конституції від 28 червня 1996 року², яка кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Отож спрямованість більшості адміністративних справ можна визначити як "особа проти суб'єкта владних повноважень".

¹ У Кодексі адміністративного судочинства України й у тексті методичних рекомендацій вживається термін "інтерес". Однак, судовий захист може надаватися не будь-якому інтересу, а лише правовому, або інакше — легітимному. Раніше для позначення такого інтересу вживалися терміни "законний інтерес" та "охоронюваний законом інтерес". Конституційний Суд України визначив його як "прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам". Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 року // Офіційний вісник України. - 2004. - №50. - Ст. 3288.

² Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - Ст. 141.

В Україні адміністративна юстиція представлена адміністративними судами³ і спеціалізованим адміністративним судочинством. Запровадження адміністративної юстиції такого зразка спрямоване насамперед на:

1) посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за свою діяльність перед особою, а також підвищення гарантій захисту прав, свобод та інтересів особи від свавілля з боку влади;

2) підвищення ефективності процедури судового вирішення адміністративних справ внаслідок урахування специфіки публічно-правових відносин;

3) покращення якості вирішення адміністративних справ внаслідок спеціалізації судів і суддів.

Процесуальною складовою адміністративної юстиції є адміністративне судочинство, тобто урегульована законом діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Завдання і предмет адміністративного судочинства обумовлюють більшість його особливостей, тобто те, що відрізняє його від інших видів судочинства. Завдання відображає спрямованість адміністративного судочинства — його кінцеву мету, а предмет вказує на сферу правовідносин, на яку поширюється юрисдикція судів, що здійснюють адміністративне судочинство.

У контексті загального завдання судочинства завданням адміністративного судочинства є *"захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень"* (частина перша статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України). Адміністративне судочинство характеризується тим, що:

³ Відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України до створення окружних та апеляційних адміністративних судів справи адміністративної юрисдикції розглядаються місцевими та апеляційними загальними та господарськими судами за правилами адміністративного судочинства.

- спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб незалежно від категорії справ, що підлягають розгляду, навіть у спорі між двома суб'єктами владних повноважень суд повинен виходити із необхідності гарантувати дотримання прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб;

- зусилля суду спрямовані на захист прав, свобод та інтересів вказаних осіб від порушень з боку суб'єкту владних повноважень;

- предметом адміністративного судочинства є публічно-правові відносини, переважно між фізичною чи юридичною особою з одного боку і суб'єктом владних повноважень з іншого боку.

Завдання адміністративного судочинства обумовлене специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що учасники таких правовідносин, як правило, мають *нерівні можливості*. Складність захисту у сфері таких відносин пояснюється підпорядкованістю, підлеглістю осіб у цих відносинах органам та посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право приймати обов'язкові рішення. А тому надійність такого захисту повинна забезпечуватися розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом — судом, перед яким особа і суб'єкт владних повноважень є рівними. Адаже в адміністративному процесі особі, що потребує судового захисту, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим, у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості, і, щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав, свобод чи інтересів. Це зобов'язує адміністративний суд вжити всіх заходів, що передбачені законом, аби права людини і громадянина, які влада порушила, були захищені, тобто, суд повинен виконувати активну роль, яка обумовлена ще й тим, що, переважно, саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти, які змушують особу звертатися до суду, або публічна адміністрація не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти.

Предметом судового розгляду в адміністративних справах переважно є рішення (нормативно-правові акти чи правові акти

індивідуальної дії), дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли стосовно таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (частина друга статті 2 Кодексу адміністративного судочинства). Завдання адміністративного суду полягає у перевірці правомірності (легальності) таких рішень, дій чи бездіяльності з огляду на чіткі критерії, які зазначені у частині третій статті 2 Кодексу адміністративного судочинства. Згідно з цими критеріями адміністративний суд повинен перевірити:

1) чи прийнято рішення (вчинено дію) суб'єктом владних повноважень *на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами;*

2) чи прийнято рішення (вчинено дію) *з використанням повноваження з тою метою, з якою це повноваження надане органу;*

3) чи прийнято рішення (вчинено дію) *обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);*

4) чи прийнято рішення (вчинено дію) *безсторонньо (неупереджено);*

5) чи прийнято рішення (вчинено дію) *добросовісно;*

6) чи прийнято рішення (вчинено дію) *розсудливо;*

7) чи прийнято рішення (вчинено дію) *з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;*

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

9) чи прийнято рішення (вчинено дію) *з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;*

10) чи прийнято рішення (вчинено дію) *своєчасно, тобто протягом розумного строку⁴.*

Ці критерії хоч і адресовані суду, але вони одночасно є вимогами і для публічної адміністрації, адже ігнорування цих вимог може викликати несприятливі наслідки для суб'єктів владних повноважень.

⁴ Детальне пояснення цих критеріїв див. на с. 154-160.

Зазначені критерії важливі не лише для такої категорії спорів як спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Вони обов'язкові для всіх спорів, що вирішують адміністративні суди, й в яких предметом перевірки є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, зокрема й для спорів, що виникають з відносин публічної служби, спорів між суб'єктами владних повноважень тощо.

Проте, дуже важливо, щоб адміністративний суд не втручався у вільний розсуд (дискрецію) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за названими критеріями. Наприклад, суд *не повинен* вирішувати, яким повинен бути план забудови міста, які ліхтарі встановити у центральному парку, які пільги додатково надати за рахунок місцевого бюджету ветеранам війни тощо. Це не є завданням адміністративного судочинства. Завдання правосуддя полягає не у забезпеченні ефективності державного управління та місцевого самоврядування, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше було б порушено принцип розподілу влади. Принцип розподілу влади не допускає надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень — єдиним критерієм здійснення правосуддя є *право*. Тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності. Перевірка доцільності переступає компетенцію адміністративного суду і виходить за межі завдання адміністративного судочинства⁵.

Це не заперечує можливості адміністративного суду перевірити, наприклад, чи сумісні справжні цілі рішень, дій чи бездіяльності адміністрації із метою наданого законом повноваження. Так, у випадку, коли місцева влада приймає рішення провести ремонт на громадському майдані, де відбуваються законні акції протесту, для того, щоб їм перешкодити, хоча потреби у такому ремонті немає, адміністративний суд повинен визнати таке рішення зловживанням дискреційними повноваженнями, яке порушує конституційні права громадян.

⁵ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Мюнхен, 1963. - С. 150.

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

завданням конституційного судочинства є абстрагований від конкретних правовідносин контроль за конституційністю правових актів вищих органів державної влади;

завданням кримінального судочинства є встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні злочину; захист прав, свобод та інтересів особи, інтересів суспільства, держави від злочинних посягань, а певної особи також від необґрунтованого притягнення до кримінальної відповідальності, порушень її прав при здійсненні досудового розслідування; справедливе застосування заходів кримінальної відповідальності;

завданням цивільного судочинства (і господарського судочинства як особливого різновиду цивільного судочинства) є вирішення судом приватно-правових спорів сторін, які самостійно не можуть їх залагодити;

завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку публічної адміністрації.

Хоча відмінність між цими завданнями різних видів судочинства проведена не за однаковими критеріями, увагу акцентовано на найважливішому — спрямованості кожного виду судочинства.

З набранням чинності Кодексу адміністративного судочинства в Україні адміністративне судочинство стало самостійним видом судочинства (або за термінологією Закону "Про судоустрій України" — формою здійснення правосуддя) поряд із конституційним, цивільним, господарським та кримінальним судочинством. Адміністративне судочинство має свої завдання, предмет, принципи та інститути. Усі особливості адміністративного судочинства впливають насамперед зі специфіки його завдання і предмету.

Раніше адміністративні справи розглядалися і вирішувалися за правилами цивільного і господарського судочинства. У Цивільному процесуальному кодексі (ЦПК)

України 1963 року містився окремий підрозділ Б розділу III щодо провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Господарський процесуальний кодекс жодних особливостей здійснення судочинства у таких справах не визначав.

Новий ЦПК 2004 року⁷ "очищено" від елементів слідчого (розшукового) процесу. Він не може застосовуватися до вирішення спорів публічно-правового характеру. Тому одночасно з ним набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства.

Не вважається адміністративним судочинством розгляд справ про адміністративні правопорушення (проступки), навіть якщо цей розгляд здійснюється судом. Питання про накладення адміністративних стягнень взагалі має бути виведено з юрисдикції судів, оскільки в таких випадках вони змушені діяти не як органи, які здійснюють правосуддя, а як адміністративні органи⁷, що порушує конституційний принцип розподілу влади. В ідеалі притягувати до адміністративної відповідальності мали б лише органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, що здійснюють адміністративний контроль у відповідній сфері правовідносин.

Правову основу діяльності судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ складає Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАС) від 6 липня 2005 року. Згідно зі статтею 1 цього Кодексу, предметом його регулювання є:

- повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції;
- порядок звернення до адміністративних судів;
- порядок здійснення адміністративного судочинства.

КАС складається з 272 статей, що об'єднані у шість розділів. Великі розділи складаються з глав.

У Розділі I "Загальні положення" визначено завдання адміністративного судочинства, основні терміни, що

⁶ Офіційний вісник України. - 2004. - №16. - Ст. 1088.

⁷ Чечот Д. Административная юстиция (Теоретические проблемы). - Л.: Издательство Ленинградского университета, 1973. - С. 28.

вживаються у Кодексі, а також розкрито зміст принципів адміністративного судочинства.

Розділ II "Організація адміністративного судочинства" містить положення, що розкривають зміст "статичних" інститутів адміністративного процесу. У ньому встановлено:

яким є обсяг адміністративної юрисдикції (компетенція судів щодо вирішення адміністративних справ) і як визначається підсудність адміністративних справ;

яким повинен бути склад суду і як відводяться суддя, секретар судового засідання, експерт, спеціаліст чи перекладач;

як здійснюються судові виклики і повідомлення;

як фіксується адміністративний процес;

яким є процесуальний статус учасників адміністративного процесу;

що є доказом в адміністративній справі і як здійснюється доказування;

які є види судових витрат і як вони розподіляються між сторонами;

як обчислюються процесуальні строки.

Розділ III "Провадження в суді першої інстанції" розкриває динаміку адміністративного процесу - проходження адміністративної справи в суді першої інстанції. У ньому визначено:

як звернутися до адміністративного суду;

за яких умов і в якому порядку суд відкриває провадження в адміністративній справі;

як суд готує справу до судового розгляду (підготовче провадження);

як відбувається судовий розгляд справи;

що може стати підставою для залишення позовної заяви без розгляду, для зупинення або закриття провадження у справі;

які рішення і в якому порядку ухвалює суд першої інстанції;

якими є особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ (щодо оскарження нормативно-правових актів; щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; про дострокове

припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності; щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби; щодо реалізації права на мирні зібрання).

Розділ IV "Перегляд судових рішень" визначає порядок оскарження та перегляду судового рішення. У ньому зокрема встановлено:

як подається апеляційна скарга і як здійснюється апеляційне провадження, які судові рішення може прийняти суд апеляційної інстанції;

як подається касаційна скарга і як здійснюється касаційне провадження, яке судове рішення може ухвалити суд касаційної інстанції;

як, на які судові рішення і з яких мотивів може бути подано скаргу до Верховного Суду України, як здійснюється провадження за винятковими обставинами і яке судове рішення може ухвалити Верховний Суд України;

як і в яких випадках може бути подано заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, як здійснюється провадження за нововиявленими обставинами та якими можуть бути результати перегляду.

Розділ V "Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах" визначає:

коли судове рішення в адміністративній справі набирає законної сили;

у яких адміністративних справах постанова суду виконується негайно;

у якому порядку виконується судове рішення і які питання може вирішувати суд в процесі виконання судових рішень;

як суд може контролювати виконання судових рішень в адміністративних справах.

Розділ VI "Заходи процесуального примусу" визначає, які заходи суд може вжити за порушення встановлених в суді правил або за протиправне перешкоджання здійсненню адміністративного судочинства.

Останній розділ Кодексу — *Розділ VII "Прикінцеві та*

перехідні положення" — складається з 15 пунктів. У ньому встановлено дату і порядок набрання чинності Кодексом, врегульовано розподіл адміністративної юрисдикції в процесі створення адміністративних судів між загальними і господарськими судами, передбачено ведення протоколу судового засідання, якщо не ведеться запис технічними засобами, а також вносяться необхідні зміни до ЦПК України та деяких інших законів.

Термінологія КАС загалом відповідає універсальному понятійному апарату процесуальних кодексів. Окремі, переважно нові поняття, зміст яких може трактуватися неоднаково, визначаються статтею 3 Кодексу.

Зокрема, дається визначення поняттю *адміністративної справи*, у якому окреслюється предмет адміністративного судочинства.

Справа адміністративної юрисдикції (далі — адміністративна справа) — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

(пункт 1 статті 3 КАС)

Уперше термін "адміністративна справа" на законодавчому рівні з'явився у Законі "Про судоустрій України"⁸ після малої судової реформи. Так, згідно із Законом України від 21 червня 2001 року⁹, стаття 4 Закону "Про судоустрій України" стала передбачати, що "правосуддя в судах загальної юрисдикції в Україні здійснюється шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях цивільних, господарських, *адміністративних*, кримінальних та інших справ, передбачених законом"

⁸ Закон Української РСР від 5 червня 1981 року "Про судоустрій України" // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1981. - №24. - Ст. 357.

⁹ Закон України від 21 червня 2001 року "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України" // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №40. - Ст. 191.

(виділення авт.). Зрозуміло, що на той час адміністративні справи розглядалися в порядку цивільного судочинства і вважалися цивільними, а згадка про них була спрямована на перспективу.

У новому Законі "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 року¹⁰ такі справи названі справами адміністративної юрисдикції і визначаються як "адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування". Після внесення змін до Закону "Про судоустрій України" прикінцевими та перехідними положеннями КАС у Законі як синоніми стали паралельно вживатися терміни "адміністративні справи" і "справи адміністративної юрисдикції".

Слід наголосити, що наведена дефініція придатна лише для адміністративного судочинства, оскільки у доктрині адміністративної процедури (позасудового адміністративного провадження) поняття адміністративної справи може мати інший зміст.

Поняттям адміністративної справи охоплюються не лише спори, що виникають з адміністративно-правових відносин, хоча вони і є найбільш поширеними. Це можуть бути й інші публічно-правові спори. Наприклад, конституційні спори (крім тих, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України), а серед них і виборчі спори. Тобто словосполученню "*адміністративна справа*" у Кодексі надано ширше значення порівняно із буквальним його розумінням.

Необхідно звернути увагу, що визначення адміністративної справи переважно є універсальним, але існують категорії адміністративних справ, що не охоплюються цим визначенням. А саме — це публічно-правові спори, у яких відсутній суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства. Це, наприклад, окремі виборчі спори (зокрема ті, що виникають між кандидатом і засобом масової інформації, підприємством, установою, організацією, чи їхньою посадовою або службовою особою, творчим працівником засобу масової інформації тощо), особливості провадження у яких визначено статтями 174-175 КАС.

¹⁰ Офіційний вісник України. - 2002. - №10. - Ст. 441.

Важливо пам'ятати, що термін "адміністративна справа" має двоєдине значення — це одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали цього спору. Наприклад, у контексті "суд вирішує адміністративну справу" йдеться насамперед про спір, а в контексті "протокол приєднується до адміністративної справи" — про матеріали спору. Також слід мати на увазі, що у тексті Кодексу замість повного терміну "адміністративна справа" часто вживається його скорочений відповідник — "справа".

Вживання загального терміна "суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень" для позначення обов'язкової сторони в адміністративній справі дозволяє уникнути переліку таких суб'єктів, який всерівно вичерпним зробити не вдалося б. Далі у КАС у такому значенні використовується коротший термін — "*суб'єкт владних повноважень*". Тобто, це "орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень" (п. 7 статті 3 КАС). Під владними управлінськими функціями, що здійснюються на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, слід розуміти будь-які владні повноваження у рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не відносяться до законодавчих повноважень та повноважень здійснювати правосуддя. Таким чином, у Кодексі термін "суб'єкт владних повноважень" вживається у вужчому значенні, ніж його можна розуміти, адже владними є й повноваження парламенту приймати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя.

У КАС розрізняються терміни "адміністративний суд" і "суд". Термін "адміністративний суд" у КАС, на відміну від Закону "Про судоустрій України"¹¹, вживається у процесуальному розумінні — для позначення суду загальної юрисдикції, до компетенції якого віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.

¹¹ У цьому Законі йдеться про судовий орган, що спеціалізується на розгляді і вирішенні лише адміністративних справ.

Адміністративний суд — суд загальної юрисдикції, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.

(витяг зі статті 3 КАС)

Це означає, що у процесуальному розумінні адміністративним судом є не лише суд, який в офіційній назві містить слово "адміністративний", а й будь-який інший суд, який розглядає і вирішує адміністративні справи.

Отже, адміністративним судом в контексті КАС є:

- 1) місцевий загальний суд при розгляді і вирішенні ним адміністративних справ;
- 2) окружний адміністративний суд;
- 3) апеляційний адміністративний суд;
- 4) Вищий адміністративний суд України;
- 5) Верховний Суд України при перегляді судових рішень в адміністративних справах.

До створення окружних та апеляційних адміністративних судів¹² адміністративними судами у контексті КАС необхідно вважати також апеляційні загальні суди та місцеві і апеляційні господарські суди при розгляді і вирішенні адміністративних справ.

Під словом "суд" у КАС мається на увазі суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово, а також колегія суддів адміністративного суду. Тож адміністративний суд у Кодексі — це судовий орган, а суд — це склад суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи. Термін "адміністративний суд" найчастіше вживається у Кодексі при встановленні підсудності адміністративних справ, а термін "суд" — при визначенні порядку провадження в адміністративній справі.

Незважаючи на те, що терміни "адміністративне судочинство" і "адміністративний процес" можуть вживатися як тотожні, у КАС вони розмежовуються. *Адміністративне*

¹² Ці суди повинні бути створені згідно з Указом Президента України "Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів" від 16 листопада 2004 року (Урядовий кур'єр. - 2004. - 24 листопада. - №224).

судочинство — це "діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом". Під *адміністративним процесом* розуміються "правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства". Термін "адміністративний процес" вживається найчастіше в Кодексі у контексті "учасники адміністративного процесу".

У КАС даються також визначення термінів: "письмове провадження", "розумний строк", "постанова" й "ухвала", "адміністративний договір" та "публічна служба".

2. Принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування

Найбільш абстрактні правила розгляду і вирішення судових спорів, які реалізуються у нормах процесуальних кодексів, називаються принципами (засадами) судочинства. Судочинство засноване як на загальних принципах, які не залежать від виду спеціалізованої юрисдикції, так і на особливих (галузевих) принципах окремих видів судочинства, що обумовлені предметом розгляду і специфікою завдання суду. Вважаємо за необхідне розглянути поняття принципів адміністративного судочинства, чому значення принципів в адміністративному судочинстві настільки важливе, а також дати характеристику особливим (галузевим) принципам адміністративного судочинства, та принципи, які мають специфічне змістовне наповнення, й окреслити основні способи їх застосування.

Принципи адміністративного судочинства можуть бути як *писані* (закріплені у Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, КАС), так і *неписані* (ті, що реалізуються у судовій практиці). Конституція України закріплює основні засади судочинства (статті 8, 129). Ці засади можуть бути як загальними для усіх видів судочинства, так і властивими лише одному виду судочинства.

Згідно зі статтею 7 КАС, принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін;
- 5) диспозитивність;
- 6) офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 7) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду;
- 9) обов'язковість судових рішень.

Принципи адміністративного судочинства, що закріплені у КАС, є нормами прямої дії. Тобто вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з більш конкретною нормою, адже такої може й не бути.

Діяльність адміністративних судів заснована як на *загальних принципах* судочинства, так і на *галузевих принципах*, тобто тих, що властиві лише адміністративному судочинству. До загальних принципів судочинства, що втілені і в КАС, можна віднести принципи верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень.

Водночас, на відміну від цивільного судочинства, принципи верховенства права і законності мають особливе значення в адміністративному судочинстві¹³, а змістовне наповнення принципів змагальності та диспозитивності є дуже специфічним. Особливим (галузевим) принципом, властивим лише адміністративному судочинству є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, або принцип офіційності. Такі відмінності в адміністративному судочинстві обумовлені предметом адміністративної юрисдикції (а це діяльність

¹³ Принцип верховенства права у новому Цивільному процесуальному кодексі навіть і не згадується, але це не дає підстави заперечувати його існування у цивільному судочинстві.

публічної адміністрації) та завданням адміністративного судочинства.

Значення принципів у тому, що їх втілення у судочинстві надає йому якості правосуддя і навпаки — ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Крім того, принципи є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні, а також усунення прогалин у них. Розглянемо принципи, які мають в адміністративному судочинстві велику специфіку, більш детально.

Верховенство права

Верховенство права закріплено у статті 8 Конституції України як загальноправовий принцип. За змістом це один із найбагатогранніших правових принципів. У Конституції не подано його визначення. Просто зазначено:

*В Україні визнається і діє принцип верховенства права.
(частина перша статті 8 Конституції України)*

Цей принцип має дуже важливе значення для судової влади. Як принцип судочинства він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства. Принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, зокрема й тому, що предметом розгляду в адміністративних судах часто будуть правові акти. На жаль, в Україні відсутня усталена судова практика його прямого застосування. Відсутнє також уніфіковане розуміння принципу верховенства права. Водночас намагання віднайти загальне визначення поняття верховенства права може призвести до обмеження його змісту.

У КАС здійснено спробу дати визначення змісту принципу верховенства права:

Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права

та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

(частина перша статті 8 КАС)

Таке визначення відповідає статті 3 Конституції України, яка визначає права людини першочерговими і вищими щодо інтересів держави.

Зрозуміло, що таке визначення не відображає усіх граней верховенства права, а дає лише найзагальніше розуміння спрямованості адміністративного судочинства та критерій для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Принцип верховенства права є сукупністю засад, положень та ідей – вимог, що ґрунтуються на природніх правах особи та її автономії відносно держави. Втілення цих вимог повинно знаходити у діяльності всіх гілок влади. Але останнє слово завжди залишається за судовою владою.

Найбільш різнобічне тлумачення принципу верховенства права дається у рішеннях Європейського суду з прав людини, який діє на основі європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У преамбулі цієї Конвенції верховенство права визнається як принцип, що об'єднує країни-учасниці Ради Європи. У своїх рішеннях Суд неодноразово звертається до зазначеного у Преамбулі Конвенції принципу і, вважаючи його одним із основоположних принципів функціонування країн-учасниць, надає йому тлумачення при вирішенні справ.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного законодавства України. Законом "Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції"¹⁴ (пункт 1) Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Саме тому, у КАС зазначено:

¹⁴ Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №40. - Ст. 263.

Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

(частина друга статті 8 КАС)

Європейський суд з прав людини розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання вимог, які виводяться з цього принципу.

Однією з таких вимог є вимога про *якість закону*. Під законом тут мається на увазі правову норму, а точніше положення нормативного акта. По-перше, закон повинен бути доступним особі, тобто містити зрозумілі й чіткі формулювання, які б давали можливість особі самостійно або за допомогою консультацій регулювати свою поведінку. По-друге, він має бути передбачуваним, тобто таким, щоб особа могла передбачити наслідки його застосування. По-третє, закон повинен відповідати всім іншим вимогам верховенства права, зокрема він з достатньою чіткістю має встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих органам влади, та спосіб їх здійснення. Це необхідно, щоб особа була захищеною від свавілля публічної адміністрації. Звідси й ще одна вимога принципу верховенства права — захист від свавілля.

Захист від свавілля означає, що втручання публічної адміністрації у права людини повинно підлягати ефективному контролю. Щонайменше це має бути судовий контроль, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури. Держава також повинна забезпечувати наявність достатніх та ефективних гарантій проти зловживань.

У зв'язку з судовим контролем важливою є вимога про *доступ до суду*. Зокрема, вона означає, що з юрисдикції судів не можна вилучати будь-які позови, так само не можна надавати імунітети певним категоріям осіб від судових позовів. З цією вимогою несумісними є надмірні затримки зі здійсненням правосуддя та виконанням судових рішень.

Ще однією складовою верховенства права є вимога

(принцип) *юридичної визначеності*. Відповідно до неї, зокрема, остаточне рішення суду у вирішеній ним справі не може піддаватися сумніву, навіть у разі зміни законодавства. Це означає, що повинні виключатися будь-які спроби з боку несудових органів влади піддавати сумніву судові рішення, перешкоджати його виконанню, позбавляти його юридичної сили або безпідставно затримувати його виконання. Ця вимога зобов'язує державу та будь-який орган виконувати судові розпорядження чи рішення, у тому числі й ухвалені проти держави чи органу. Отже, вимога про юридичну визначеність одночасно включає й вимогу про *обов'язковість судових рішень*.

Елементом принципів верховенства права та юридичної визначеності є вимога про *невтручання законодавчої влади* у здійснення правосуддя. Будь-яке втручання з боку законодавчого органу в процес здійснення правосуддя з метою вплинути на вирішення судом спору є недопустимим, окрім випадків, коли для цього існують неспростовні підстави, що впливають із загального інтересу.

Принцип верховенства права не вичерпується лише названими вимогами. Європейський суд з прав людини при вирішенні конкретних справ постійно збагачує його новим і новим змістом.

Принцип верховенства права поширює свою дію на всі гілки державної влади — законодавчу, виконавчу та судову. Однак останнє слово, як правило, за судовою владою. Важливими є, зокрема, такі питання: як може застосовуватися принцип верховенства права в адміністративному судочинстві? Як діяти суду у разі порушення вимоги про якість закону? По-перше, КАС (частина четверта статті 8) забороняє відмову в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Таке положення гарантує право доступу до суду навіть у разі відсутності нормативних підстав для захисту порушених права, свободи чи інтересу. Отож, суд повинен подолати прогалину, застосувавши аналогію закону чи права, або усунути неясність чи колізію, витлумачивши положення закону у такий спосіб, щоб це забезпечувало права особи.

Яскравим прикладом застосування принципу верховенства права у цьому ключі є Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складанню протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 року неправомірними. Цим Рішенням Верховний Суд скасував результати повторного голосування з виборів Президента, встановлені Центральною виборчою комісією, хоча закон про вибори Президента України передбачав можливість визнання недійсним голосування лише на виборчій дільниці. Водночас Верховний Суд поновив права суб'єктів виборчого процесу через проведення повторного голосування, хоч закон про вибори прямо не встановлював такий спосіб захисту виборчих прав.

Так само принцип верховенства права вимагає, щоб адміністративний суд не застосовував положення правового акту, у тому числі закону, якщо його застосування порушуватиме права, свободи, інтереси особи. Суд не повинен також допускати тлумачення закону, яке б несправедливо обмежувало ці права і свободи.

Принцип верховенства права відкриває шлях до творчого, а не бездумного застосування закону, але в жодному разі цей принцип не може стати виправданням для зловживань з боку суду, інакше — суддівського свавілля. Судові рішення з посиленням на верховенство права за змістом повинні утверджувати права людини й укріплювати довіру до адміністративних судів.

Законність

Законність впливає із принципу верховенства права і, як загальна засада судочинства (пункт 1 частини третьої статті 129 Конституції України), покладає на суд обов'язок розглядати і вирішувати судові справи на підставі закону з урахуванням його цілей й у встановленому ним порядку.

Згідно з КАС, принцип законності означає, що:

<...> органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

(частина перша статті 9 КАС)

Таке визначення принципу законності збігається з положенням частини другої статті 19 Конституції України. Стаття 129 Конституції України передбачає, що судді при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону.

Законність в контексті адміністративного судочинства вимагає, щоб суд розглядав і вирішував справи відповідно Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Конституція України має найвищу у юридичну силу (частина третя статті 8 Конституції України), тобто її норми мають пріоритет над законами та міжнародними договорами. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають перевагу над законами України (частина шоста статті 9 КАС). У разі встановлення невідповідності положень цих актів Конституції України, суд застосовує положення Конституції України як норми прямої дії. При цьому суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закон чи міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України (див. п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя" від 1 листопада 1996 року¹⁵). Суд може лише не застосувати закон чи міжнародний договір, який не відповідає Конституції України, навівши відповідне обґрунтування в мотивувальній частині судового рішення.

І, лише у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду адміністративної справи щодо відповідності закону Конституції

¹⁵ Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2000. - №4.

України, суд повинен звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи міжнародного договору (частина п'ята статті 9 КАС). Це правило стосується також дій суду у разі сумніву у конституційності підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При застосуванні інших нормативно-правових актів суд повинен перевірити, чи прийняті вони відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції, закону, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту вищої юридичної сили суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Тобто при застосуванні правових актів суд повинен враховувати їхнє місце у ієрархії національного законодавства — юридичну силу.

Тож законність одночасно є:

- 1) вимогою до суду здійснювати усі процесуальні дії, а також ухвалювати рішення у справі відповідно до закону (у широкому розумінні цього слова);
- 2) критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Для подолання прогалин у правовому регулюванні відносин застосовується інститут аналогії закону та права (див. частину сьому статті 9 КАС). Так, у разі відсутності закону, що регулює спірні відносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (*аналогія закону*). "Відсутність закону" означає як відсутність відповідного правового акта, так і його неповноту, тобто відсутність у ньому положень, які б урегулювали спірні відносини. Необхідність розширеного тлумачення поняття "закон" тут обумовлена тим, що КАС встановлює можливість застосування не лише закону, а й інших правових актів.

Якщо у такий спосіб не вдалося подолати прогалину — суд виходить із конституційних принципів і загальних засад

права (*аналогія права*) і виводить з них конкретне правило для врегулювання спірних відносин.

Змагальність

Змагальність існує у судових процесах, де є рівноправні сторони. Вона полягає у процесі доведення перед судом особами, які беруть участь у справі, своєї позиції у справі (вимог та заперечень). Змагальність реалізується передусім через доказування, тобто підтвердження сторонами обставин, на які вони посилаються для обґрунтування своїх вимог чи заперечень, доказами. Адже саме сторонам найкраще відомі обставини у справі, саме вони найкраще знають, якими доказами ці обставини можна підтвердити.

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.

(частина перша статті 11 КАС)

Особливість адміністративного судочинства у тому, що обставини в адміністративній справі суд може встановлювати на підставі не лише доказів, зібраних сторонами або за їхньою ініціативою, а й доказів, зібраних судом з *власної ініціативи*.

Для доведення своєї позиції перед судом особи, які беруть участь у справі, наділені рівними процесуальними можливостями. Так, згідно з частиною третьою статті 49 КАС, вони мають право:

- 1) знати про місце й час судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів;
- 2) знайомитися з матеріалами справи;
- 3) заявляти клопотання і відводи;
- 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;
- 5) подавати докази, брати участь в дослідженні доказів;
- 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;
- 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і

міркувань інших осіб;

8) знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них;

9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень;

10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів;

11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм КАС.

Усі ці права завжди поєднані з обов'язком користуватися ними добросовісно, не зловживаючи.

За загальним правилом, виходячи з принципу змагальності, сторони повинні доводити ті обставини, на які вони посилаються як на підставу своїх вимог або заперечень.

Кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення <...>.

(витяг з частини першої статті 71 КАС)

Специфіка доказування в адміністративному судочинстві полягає у тому, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Тобто в адміністративних справах запроваджено *презумпцію вини відповідача-суб'єкта владних повноважень*.¹⁶

В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

(частина друга статті 71 КАС)

¹⁶ Детальніше про це у розділі про докази і доказування.

Особливість адміністративного судочинства, на відміну від цивільного судочинства, щодо забезпечення змагальності полягає у *більш активній ролі суду*¹⁷. На суд покладено обов'язок вживати передбачені законом заходи, необхідні для всебічного і повного з'ясування обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (див. частину четверту статті 11 КАС). По-перше, це дає змогу врівноважити можливості людини, яка зазвичай необізнана у тонкощах юриспруденції, і суб'єкта владних повноважень, а по-друге, предмет публічно-правового спору найчастіше стосується публічних інтересів — тобто інтересів широкого кола осіб. Суд повинен дослідити як судове рішення може вплинути на ці інтереси, а не лише на інтереси осіб, які беруть участь у справі.

Для всебічного з'ясування обставин в адміністративній справі суд:

1) у разі необхідності пропонує особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребує докази, яких на думку суду не вистачає (частина п'ята статті 11 КАС);

2) роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їхні процесуальні права та обов'язки (частина третя статті 34, частини перші статей 127, 130, 167 КАС);

3) іншим чином сприяє особам, які беруть участь у справі, здійсненню їхніх прав відповідно до КАС.

Якщо для встановлення певних обставин недостатньо доказів, суд повинен з'ясувати, якими ще доказами можна підтвердити чи спростувати ці обставини. За наявності доказів в осіб, які беруть участь у справі, суд пропонує їм подати ці докази. У разі знаходження доказів в інших осіб суд витребує їх.

Необхідно звернути увагу на те, що, коли особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду, суд вирішує справу на основі наявних доказів. Але лише за умови, що такі докази необхідні для підтвердження обставин, на які посилається саме ця особа.

¹⁷ Активна роль суду є наслідком дії принципу офіційності. Детальніше про це йдеться у частині, присвяченій цьому принципу.

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

(частина шоста статті 71 КАС)

Це спонукає до добросовісного ставлення до ведення своєї справи в суді. У разі ж ігнорування пропозиції суду іншими особами, які беруть участь у справі, суд повинен витребувати необхідні докази (див., зокрема, частину четверту статті 71).

Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали.

(частина четверта статті 71 КАС)

Диспозитивність

Класичний принцип диспозитивності покладає на суд обов'язок вирішувати лише ті питання, про вирішення яких його просять сторони у справі (учасники спірних правовідносин). Суд позбавлений можливості ініціювати судове провадження, інакше він перетворився б з органу правосуддя у контролюючий орган.

За загальним правилом, як і в цивільному судочинстві, адміністративний суд вирішує лише ті вимоги по суті спору, про вирішення яких клопочуть сторони, і він не повинен виходити за межі цих вимог. Інакше кажучи, суд зв'язаний предметом і розміром заявлених вимог.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог.

(перше речення частини другої статті 11 КАС)

Але, на відміну від цивільного судочинства, правила адміністративного судочинства допускають випадок, коли суд може, навіть зобов'язаний, вийти за межі вимог адміністративного позову. Це потрібно, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів.

Суд може вийти за межі позовних вимог лише в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

(друге речення частини другої статті 11 КАС)

Наприклад, позивач звертається з вимогою визнати незаконним положення нормативно-правового акта міністерства, яким порушується його суб'єктивне право. Виходячи з принципу диспозитивності, адміністративний суд начебто не повинен перевіряти нормативно-правовий акт поза межами позовних вимог. Однак, здійснюючи системний аналіз положень правового акту, адміністративний суд може дійти висновку, що порушення права позивача зумовлене не лише тим положенням нормативно-правового акта, на незаконності якого наполягає позивач, а й низкою інших положень цього акта або й іншим актом. Тому для повноти захисту права, яке відстоює позивач, суд повинен вийти за межі позовних вимог. Водночас суд не може визнавати нормативно-правовий акт чи його положення незаконними, якщо вони не порушують права позивача.

Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їхніх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі та які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

(частина дев'ята статті 171 КАС)

Відповідно до принципу диспозитивності сторони вільно розпоряджаються своїми правами щодо предмету спору.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом.

(перше речення частини третьої статті 11 КАС)

Такими правами є насамперед:

- 1) право на звернення до суду за захистом;
- 2) право змінити свої вимоги або відмовитися від них;
- 3) право визнати вимоги іншої сторони або не визнавати їх;
- 4) право за взаємною згодою припинити спір (примиритися).

Ці права, виходячи зі змісту диспозитивності, одержали назву "диспозитивні права".

<...> позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду.

<...> відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову.

Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

(витяги зі статті 51 КАС)

Диспозитивність в адміністративному судочинстві дещо обмежена і підконтрольна судові. Високий ступінь втручання суду обумовлений публічним характером спорів, підсудних адміністративним судам, який полягає, зокрема, у тому, що результати їхнього вирішення можуть мати значення не лише

для сторін, а для широкого кола осіб. Крім того, однією зі сторін в адміністративному процесі зазвичай виступає людина, не обізнана у тонкощах юриспруденції. Вона не завжди може розуміти правове значення своїх дій та на скільки вони відповідають її інтересам. Тому реалізація диспозитивних прав в адміністративному судочинстві перебуває під контролем суду. Метою такого контролю є захист прав, свобод, інтересів сторін та будь-яких інших осіб при розпорядженні сторонами своїми правами щодо заявлених вимог.

Контроль суду здійснюється через:

процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем адміністративного позову;

прийняття судом відмови стягувача від примусового виконання;

визнання судом умов примирення сторін або мирової угоди, укладеної в процесі виконання.

Так, суд не може прийняти відмову позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем, відмову стягувача від примусового виконання, а також визнати умови примирення сторін чи мирової угоди між учасниками виконавчого провадження в адміністративній справі, якщо внаслідок цього будуть порушені норми права або чий-небудь права, свободи чи інтереси. Інакше кажучи, відповідальність за правомірність цих дій в адміністративному судочинстві покладена на суд, а не на сторони, як це прийнято у цивільному судочинстві.

Суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси.

(частина 4 статті 51 КАС)

Суд не приймає відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача

суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

(частина четверта статті 112 КАС)

Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси.

(друге речення частини третьої статті 113 КАС)

Суд не визнає мирову угоду або не приймає відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси.

(частина четверта статті 258 КАС)

Наприклад, орган місцевого самоврядування звернувся з адміністративним позовом про скасування акта місцевого органу виконавчої влади, посилаючись на те, що видання такого акта належить до виключної компетенції місцевого самоврядування. Під час судового розгляду позивач заявив про відмову від заявлених ним вимог. Якщо наявні у справі матеріали свідчать про те, що видання такого акта не належить до компетенції відповідача, визначеної законом, а зміст акта порушує права членів відповідної територіальної громади, то суд повинен відмовити у прийнятті відмови позивача від адміністративного позову і розглядати справу далі.

Ще одна особливість диспозитивності в адміністративному судочинстві: на відміну від цивільного судочинства в адміністративному існує процесуальний інститут заміни неналежного позивача. Він полягає у тому, що, коли із адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, суд може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача належним позивачем (див. частину першу статті 52 КАС). Наявність такого інституту в адміністративному судочинстві знову ж таки обумовлюється публічно-правовим характером спорів.

Наприклад, позивач оскаржує нормативно-правовий акт міністерства, яким насправді порушуються права та інтереси не позивача, а акціонерного товариства, акціонером якого є

позивач. Суд повинен роз'яснити це позивачеві. Якщо позивач погодиться на його заміну належним позивачем — акціонерним товариством, суд повинен повідомити про такий позов акціонерне товариство і можливість вступити у справу у ролі позивача, підтримавши заявлений акціонером позов. Акціонер у разі його заміни належним позивачем вибуває зі справи.

Якщо ж позивач не погоджується на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору. Суд повинен повідомити таку особу про наявність позову і право вступити у справу як третя особа із самостійними вимогами, заявивши адміністративний позов з подібними вимогами (див. частину другу статті 52 КАС). За наслідками розгляду справи суд відмовляє у задоволенні позову неналежному позивачу і при наявності законних підстав задовольняє позов третьої особи.

Офіційність

Особливим принципом в адміністративному судочинстві є принцип офіційності, який обумовлює основні відмінності адміністративного судочинства від цивільного. Офіційність полягає в активній ролі суду і за своїм змістом обмежує дію принципів змагальності і диспозитивності¹⁸. Наявність принципу офіційності обумовлена специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що в учасників таких правовідносин, як правило, нерівні можливості.

Особливістю адміністративного судочинства вважається те, що у судовому процесі особі протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості. Щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав. Тому адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом

¹⁸ Принцип офіційності часто інтерпретується як протилежність принципу змагальності. Див.: Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Монографія. - Харків: Фірма "Консум", 2003. - С. 213, Рижков Г. Роль принципу офіційності в адміністративному процесуальному праві за європейським досвідом // Адміністративна юстиція: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники І.Коліушко, Р.Куйбіда. - К.: Факт, 2003. - С. 517. Однак це не виключає можливості співіснування обох засад в адміністративному судочинстві через поєднання їхніх елементів.

заходів, щоб порушені владою права були захищені. Така роль суду обумовлена тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти. Принцип офіційності, інакше — розшуковий, або інквізиційний принцип, в адміністративному судочинстві характерний для багатьох європейських країн.

Як обмеження змагальності, принцип офіційності проявляється у тому, що:

1) суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин (пункти 3 і 4 частини четвертої статті 111 КАС);

2) у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази, означивши їх (частина п'ята статті 11, частина перша статті 114 КАС);

3) при потребі суд з власної ініціативи повинен виявити і витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (частини четверта-п'ята статті 11, частина четверта статті 65, частина п'ята статті 71, пункти 1 і 3 частини другої статті 110 та ін. КАС);

4) суд може визнати обов'язковим з'явлення сторони чи третьої особи, якщо є необхідність заслухати її особисто (пункт 2 частини другої статті 110, стаття 120 КАС);

5) суд може визнати за необхідне дослідити докази щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо у нього існує сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання (частина третя статті 72 КАС);

6) під час допиту свідка суд може задавати йому питання в будь-який час, а не лише після закінчення допиту особами, які беруть участь у справі, як це заведено у цивільному судочинстві (частина восьма статті 141 КАС).

Отже, адміністративний суд, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, має повністю встановити обставини справи, щоб ухвалити справедливе та об'єктивне рішення. І це не дивно, адже майже завжди судові рішення в адміністративних справах так чи інакше стосуються публічних інтересів. При

цьому публічні інтереси не слід змішувати з інтересами державних органів, органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб. Це можуть бути інтереси широкого кола осіб, прав та свобод яких стосується правовий акт, що став предметом судового розгляду. Або інтереси платників податків, які не зацікавлені нести тягар відшкодування з бюджету збитків лише через те, що державний орган чи орган місцевого самоврядування недобросовісно поставився до ведення справи в суді.

У КАС принцип офіційності сформульовано як принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

Однак, насправді принцип офіційності стосується не лише з'ясування обставин у справі, а й сфери диспозитивності сторін. Як обмеження диспозитивності, принцип офіційності проявляється у тому, що:

1) суд у разі відмови позивача від адміністративного позову, визнання відповідачем адміністративного позову або досягнення сторонами примирення повинен перевірити, чи не суперечитиме це закону та чи не порушуватиме чий-небудь права, свободи чи інтереси (частина четверта статті 51, частина четверта статті 112, частина третя статті 113 КАС);

2) суд повинен з власної ініціативи вжити заходи забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також, якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (частина перша статті 117 КАС);

3) суд уповноважений вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять (частина друга статті 11 КАС);

4) суд у разі укладення мирової угоди або відмови стягувача від примусового виконання на стадії виконання судового рішення повинен перевірити, чи не суперечитиме це

закону та чи не порушуватиме чий-небудь права, свободи чи інтереси (частина четверта статті 258 КАС).

3. Предмет адміністративної юрисдикції, його встановлення

До юрисдикції адміністративних судів належать правові спори, з тією особливістю, що вони мають публічний характер, тобто це спори з правовідносин, що виникають у *сфері публічної адміністрації*. За межами предмету адміністративної юрисдикції знаходиться законодавча діяльність і діяльність щодо ухвалення судових рішень. Дипломатичні спори, які виникають в рамках міжнародного публічного права і за змістом також є публічно-правовими, також не належать до предмету адміністративної юрисдикції, оскільки вони не можуть розглядатися національними судами.

Предмет адміністративної юрисдикції¹⁹ становлять публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (пункт 1 статті 3 КАС), тобто обов'язковою стороною у таких спорах має бути представник публічної адміністрації (орган державної влади, орган місцевого самоврядування тощо). При цьому юрисдикція адміністративних судів охоплює всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення (частина друга статті 4 КАС). Необхідно уточнити, що йдеться про публічно-правові спори саме за участю суб'єктів владних повноважень.

Згідно з КАС, предмет адміністративної юрисдикції складають:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну

¹⁹ Терміни "предмет адміністративного судочинства" і "предмет адміністративної юрисдикції" вживаються у цих методичних рекомендаціях як тотожні. Так само тотожними є терміни "адміністративна юрисдикція" і "юрисдикція адміністративних судів".

службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, увільнення від неї спеціально виділені окремо, щоб їх помилково не ідентифікували як трудові спори і не відносили до цивільної юрисдикції. Відносини, що виникають у сфері публічної служби (служба в органах державної влади і місцевого самоврядування), є предметом регулювання адміністративного права і законодавства, трудове законодавство може застосовуватися до них лише субсидіарно, але від цього вони не перестають бути адміністративними.

Частину спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, так само можна віднести до категорії спорів із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Адже у них найчастіше йдеться про оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії чи комісії з референдуму, які мають владні повноваження. Якась частина виборчих спорів, а саме та, що розглядається за зверненням виборчої комісії, охоплюється категорією спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень. Однак є низка виборчих спорів, де суб'єкта владних повноважень може й не бути, — йдеться про спори між кандидатами на виборну посаду, партіями (блоками) тощо. Тому виникла необхідність окремо виділити спори щодо правовідносин, які пов'язані з процесом виборів чи референдумів — особливості провадження у таких спорах визначені у статтях 172-179 КАС.

Отож, деякий відхід від правил логіки у законодавчому визначенні предмету адміністративної юрисдикції можна пояснити необхідністю запобігти різночитанням і спорам про

компетенцію між судами різних юрисдикцій.

З цією ж метою поряд з переліком категорій спорів, що є предметом адміністративного судочинства, у КАС наведені категорії справ публічно-правового характеру, які не належать до предмету адміністративної юрисдикції. Так, юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів обмежується юрисдикцією Конституційного Суду України стосовно розгляду питань конституційності законів, міжнародних договорів, підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Кримінально-правові відносини щодо переслідування особи за вчинення злочину, які вирішуються в порядку кримінального судочинства, хоч і можна вважати публічно-правовими спорами, однак зрозуміло, що природа цих відносин унеможливує віднесення їх до адміністративної юрисдикції.

До юрисдикції адміністративних судів також не можна віднести вирішення справ про притягнення осіб до відповідальності за вчинення ними адміністративних правопорушень (проступків). Проте, адміністративні суди за предметом своєї юрисдикції розглядають адміністративні позови щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень стосовно притягнення осіб до адміністративної відповідальності²⁰.

Не можуть бути предметом розгляду в адміністративних і в будь-яких інших судах, спори у відносинах, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян, є сферою його внутрішньо-статутної діяльності або виключної компетенції (наприклад, спори стосовно позбавлення особи членства у політичній партії, формування виборчого списку партії, обрання особи керівником громадської організації тощо). Йдеться про спори, які, хоч і мають ознаки публічності, але є внутрішньою справою об'єднання громадян.

Таким чином, у КАС відокремлено від адміністративної

²⁰ Детальніше про це див. Коліушко І., Голосніченко І. Проблеми удосконалення адміністративно-деліктного законодавства // Право України. - 2001. - №3; Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). - За загальною редакцією І. Коліушка. - К.: Факт, 2001. - С. 57-66.

юрисдикції публічно-правові справи (спори):

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Проблема відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції є однією з найскладніших проблем спеціалізації судів. Сучасні правовідносини настільки різноманітні та багатогранні, що часто їх важко ідентифікувати та визначити відповідну їм судову юрисдикцію. Утворення адміністративних судів і запровадження адміністративного судочинства зумовлюють потребу розмежувати предмет юрисдикції адміністративних судів з предметом юрисдикції інших судів — конституційної, кримінальної, цивільної і господарської.

Предмет адміністративної і конституційної юрисдикцій.

Складним є питання щодо розмежування предмету адміністративної і конституційної юрисдикцій. Предметом аналізу в адміністративній юрисдикції є підзаконні правові акти, критерієм оцінки їхньої правомірності є як закони, так і Конституція України. Юрисдикцію Конституційного Суду України також поширено на низку підзаконних актів, вичерпний перелік яких визначено пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України — це правові акти Верховної Ради України, акти Президента і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Проте єдиним критерієм їхньої оцінки для Конституційного Суду є норми Конституції України. Отож і предмет перегляду, і еталон для оцінки в адміністративній та конституційній юрисдикціях можуть частково збігатися.

Для проведення розмежування між адміністративною та іншими видами юрисдикції, зокрема й конституційною, КАС передбачає, що:

1) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення (частина друга статті 4);

2) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких актів чи діяльності законами чи Конституцією встановлено інший порядок судового провадження (частина друга статті 2).

Звідси випливає, що адміністративні суди не можуть вирішувати спори щодо конституційності правових актів, які відповідно до Конституції України і Закону України "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 року²¹ вирішує Конституційний Суд. Проте? адміністративні суди також уповноважені переглядати підзаконні правові акти Верховної Ради України, акти Президента і Кабінету Міністрів та правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим на предмет їхньої законності, але не конституційності. Водночас, адміністративний суд може визнавати неконституційними інші підзаконні правові акти.

Зрозуміло, що за такого підходу можливі труднощі у правозастосуванні. Не виключені ситуації, коли один і той самий правовий акт буде предметом перегляду у Конституційному Суді (з огляду на відповідність цього акта положенню Конституції) або в адміністративному суді (з огляду на його відповідність такому ж за змістом положенню закону). У цьому випадку, адміністративному суду необхідно було б зупинити провадження у справі до вирішення питання Конституційним Судом, якщо в адміністративного суду є сумніви щодо конституційності цього акта.

Предмет адміністративної і кримінальної юрисдикцій.

Суд кримінальної юрисдикції може встановлювати протиправність рішення, дії чи бездіяльності фізичної особи, що виконує функції суб'єкта владних повноважень, але лише у межах норм Кримінального кодексу України. Суд кримінальної юрисдикції не може у вироку визнати нечинним (скасувати) чи зобов'язати змінити рішення суб'єкта владних повноважень, оскільки це прерогатива адміністративної юрисдикції.

²¹ Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №49. - Ст. 272.

Необхідно також мати на увазі, що в порядку кримінального судочинства суд розглядає скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, досудового слідства та прокуратури у випадках, визначених Кримінально-процесуальним кодексом України від 28 грудня 1960 року (з наступними змінами). Перегляд таких рішень, дій чи бездіяльності не належить до юрисдикції адміністративних судів.

Предмет адміністративної і цивільної (господарської) юрисдикції. З набранням чинності КАС усі справи публічно-правового характеру, які до того вважалися цивільними і господарськими, віднесено до адміністративної юрисдикції. Тобто, цивільну і господарську юрисдикції "очищено" від невластивих їм публічно-правових категорій справ. Однак, при визначенні правової природи окремих різновидів справ, а відтак – судової юрисдикції можливі труднощі як у теоретичному розумінні, так і в правозастосуванні.

Наприклад, при відмежуванні адміністративної юрисдикції від цивільної чи господарської, проблемним, з теоретичної точки зору, є визначення компетентного суду у справах щодо відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Відшкодування шкоди у зобов'язальних відносинах, зокрема у деліктних, — це традиційно є предметом регулювання цивільного права, тому компетентними тут могли б вважатися суди цивільної та господарської юрисдикції. Водночас, шкоду може бути заподіяно суб'єктом владних повноважень внаслідок порушення ним норм публічного права. Встановлення ж порушень у сфері публічної адміністрації — це прерогатива судів адміністративної юрисдикції, тобто за логікою — хто встановив факт порушення, той й і мав би ухвалити рішення про відшкодування.

У КАС обрано комбінований варіант вирішення цієї проблеми. Питання про компенсацію шкоди розглядає адміністративний суд, якщо вимога про це заявлена одночасно з вимогою про протиправність рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. В інших випадках це питання вирішує суд цивільної чи господарської юрисдикції:

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

(частина друга статті 21 КАС)

Такий варіант є найбільш оптимальним. Він дозволяє досягти процесуальної економії: особа має можливість вирішити питання про протиправність акту, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень й одночасно питання про відшкодування шкоди в одному суді. Проте, якщо таку майнову вимогу заявлено окремо від оскарження акту, дії чи бездіяльності, її належить вирішувати за правилами цивільного (господарського) судочинства за наявності преюдиційного рішення адміністративного суду про протиправність акту, дії чи бездіяльності в частині правової оцінки поведінки суб'єкта владних повноважень. Отож фізична чи юридична особа, яка невдоволена рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень і зазнала внаслідок них шкоди, мала б визначити, звертаючись до суду, що має для неї перевагу: досить тривале вирішення адміністративним судом питань про протиправність рішення, дії, бездіяльності і відшкодування шкоди, чи більш швидке визнання протиправним рішення, дії, бездіяльності адміністративним судом, а вже потім відшкодування шкоди у порядку цивільного або господарського судочинства, що загалом вимагатиме більше часу, коштів і зусиль, але є менш ризикованим. Менший ризик полягає у тому, що позивач, звертаючись до адміністративного суду лише з вимогою про визнання протиправними рішення, дії чи бездіяльності, не сплачує судового збору з майнових вимог. У разі не задоволення такої вимоги адміністративним судом стає очевидним, що майнові претензії будуть безпідставними.

Подібною за природою є проблема визначення суду (адміністративної чи цивільної юрисдикції) щодо вирішення справ про відшкодування шкоди державі чи органу місцевого самоврядування посадовими і службовими особами, відповідальними за видання протиправних рішень, вчинення незаконних дій чи допущення бездіяльності. Такі справи можуть виникати за регресними вимогами державного органу чи органу місцевого самоврядування, які відшкодували заподіяну ними шкоду фізичній чи юридичній особі, до безпосередніх винуватців заподіяння шкоди. Незважаючи на суб'єктний склад (суб'єкт владних повноважень і посадова чи службова особа), такі справи повинні розглядати суди цивільної юрисдикції, оскільки предметом розгляду буде лише вимога про відшкодування, але аж ніяк не питання про протиправність акта чи діяння, що належать до сфери публічного права. Заявлення регресних вимог суб'єктом владних повноважень у провадженні в адміністративному суді затягуватиме вирішення основних вимог позивача, у чому він навряд буде заінтересований, тому КАС не встановлює за адміністративними судами підсудність регресних позовів.

На перший погляд, дискусійною з теоретичної точки зору може бути правова природа справ щодо оскарження актів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, їх органів і посадових осіб. Наприклад, до якого суду працівник підприємства може оскаржити положення посадової інструкції, яку керівник цього підприємства затвердив відомчим наказом, якщо працівник вважає, що порушено його права? Відповідь на це питання залежить від того, визнавати чи ні локальну нормотворчість публічно-владною управлінською діяльністю. Видання актів локального регулювання (в межах підприємства, установи, організації) має управлінський прояв, оскільки є формою одностороннього владного волевиявлення щодо врегулювання внутрішніх (локальних) відносин — членських, трудових, господарських тощо. Однак це волевиявлення не набуває публічно-владних ознак для загалу поза межами установи, тобто воно не пов'язане з реалізацією владних повноважень держави чи місцевого самоврядування, а отже,

спори, що виникають на підставі такого волевиявлення не є публічно-правовими, бо публічність у цьому випадку передбачає охоплення регулюванням такого загалу, який не пов'язаний внутрішніми відносинами в організаціях.

Однак до адміністративної юрисдикції належать спори стосовно тих рішень, дій чи бездіяльності підприємств, установ та організацій, які пов'язані із здійсненням ними владних управлінських функцій відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Тоді, коли орган чи посадова особа установи, організації, підприємства видає нормативно-правовий акт чи правовий акт індивідуальної дії на підставі спеціального уповноваження від держави чи місцевого самоврядування, можна вважати, що вони здійснюють публічно-владні управлінські функції (наприклад, видання правових актів, надання адміністративних послуг національними акціонерними компаніями, державними та іншими підприємствами, установами, організаціями на виконання управлінських повноважень, які їм надані законодавством або делеговані відповідно до закону). Спори щодо реалізації цих функцій належать до предмету юрисдикції адміністративних судів.

Труднощі на практиці можуть виникати під час визначення судової юрисдикції щодо спорів, які виникають з договорів між суб'єктами владних повноважень та іншими особами. Проблемою може бути ідентифікація деяких видів таких договорів як адміністративних. Які критерії використовувати в таких випадках — суб'єктний склад чи суть правовідносин? Від відповіді на це питання залежатиме вибір суду, який вирішуватиме спір стосовно відповідного договору. Орієнтиром при вирішенні цього питання одночасно можуть бути: суб'єктний склад договору (принаймні одна сторона — це суб'єкт владних повноважень) та публічна природа правовідносин. Якщо неодмінною стороною договору відповідно до законодавства повинен бути суб'єкт владних повноважень, то такий договір слід визнати адміністративним, оскільки суб'єкт владних повноважень в такому випадку діє від імені держави (територіальної громади), в її інтересах чи для забезпечення їх, а не для своїх власних поточних потреб.

Проблемним є також питання щодо виду судової юрисдикції для розгляду спорів з приводу нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні, які донедавна знаходили вирішення в порядку окремого провадження за главою 39 ЦПК 1963 року. Складність полягає у визначенні характеру нотаріально-правових відносин — є вони публічними чи приватними. З одного боку, роль нотаріуса зведена до публічного (від імені держави) вчинення дій, що мають юридичне значення і спрямовані на реалізацію особами їхніх прав, для попередження виникнення спору. Така роль має публічно-правовий характер, як і реєстрація окремих видів договорів органами місцевого самоврядування чи органами державної виконавчої влади. Нотаріус має владно-публічні повноваження щодо особи, яка звернулась до нього, оскільки він уповноважений у випадках, передбачених законом, відмовити особі у вчиненні нотаріальної дії. З іншого боку, об'єктом нотаріальних дій завжди є приватноправові відносини (договірні, спадкові тощо), саме тому оспорювання нотаріальних дій найчастіше має на меті коригування тих приватноправових відносин, що стали або повинні стати об'єктом нотаріальних дій. Суд повинен бути компетентним для надання оцінки приватноправовим відносинам, що перевірялися нотаріусом. Виходячи з того, що інститут нотаріату обслуговує насамперед сферу приватноправових відносин, а також з недоцільності розривати судовий розгляд нотаріальних і приватноправових відносин, вирішено залишити вирішення таких спорів у цивільній юрисдикції. Однак, необхідно звернути увагу на те, що ці спори належить розглядати не за спеціальними правилами окремого провадження, а за загальними правилами позовного провадження відповідно до нового ЦПК 2004 року (див. пункт 8 Розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення").

А така категорія справ окремого провадження як справи про встановлення неправильності запису в актах цивільного стану перейшла з цивільної юрисдикції до адміністративної (див. пункт 9 Розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" ЦПК 2004 року). Адже, за правовою природою ця категорія справ є оскарженням відмови органу реєстрації актів цивільного стану у

виправленні відомостей в актових записах цивільного стану. І таке оскарження повинно здійснюватися за загальними правилами адміністративного судочинства.

Здивування може викликати те, що КАС (стаття 181) та новий ЦПК (розділ VII) одночасно врегульовують процесуальні відносини, пов'язані із оскарженням рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби. Однак це не помилка законодавця, і зроблено це було з таких міркувань. У порядку цивільного судочинства суд розглядає скарги на рішення, діяльність державної виконавчої служби лише стосовно виконання судових рішень у справах цивільної юрисдикції. І, хоча за предметною спрямованістю таке оскарження є публічно-правовим спором, однак воно нерозривно пов'язане із виконанням судового рішення. Тому законодавець вирішив, що більш доцільно, щоб судовий контроль за виконанням судових рішень здійснював суд, який видав виконавчий документ. У всіх інших випадках, коли оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби не віднесено до юрисдикції інших судів, таке оскарження повинно бути предметом юрисдикції адміністративних судів. Йдеться насамперед про рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби у відносинах щодо виконання судових рішень в адміністративних справах, а також рішень інших органів та посадових осіб, що можуть виконуватися примусово.

Зрозуміло, що передбачити усі можливі проблеми, які пов'язані з межами юрисдикції адміністративних судів, а тим більше заздалегідь усунути їх на законодавчому рівні навряд чи можливо, тому значну роль у розв'язанні цих проблем повинна відігравати судова практика адміністративних судів.

Для визначення юрисдикції адміністративних судів важливо уміти правильно визначати правову природу таких правовідносин — чи є вони публічно-правовими, чи приватно-правовими.

Перед тим, як відкрити провадження у справі, суддя адміністративного суду має встановити, насамперед, чи відноситься цей спір до адміністративної юрисдикції. Для цього необхідно переконатися у:

1) наявності правового спору

Відносини, що виникають у суспільстві, регулюються різними засобами соціального регулювання (правом, мораллю, релігією, естетикою тощо). І лише частина з усіх суспільних відносин стає правовою внаслідок упорядкування нормами права. Наприклад, не вважаються правовими відносини дружби, кохання, доброзичливості, щодо стилю одягу, зовнішнього вигляду. Тому, спори з цих відносин (дружніх, етичних, естетичних), не визнаватимуться правовими і не можуть бути предметом розгляду в суді. Яскравим прикладом, відсутності повноваження у суду розглядати неправові спори є, на нашу думку, непоширення судової юрисдикції на спори щодо членства в об'єднанні громадян. Ці відносини є корпоративними і регулюються не правовими, а корпоративними нормами, що вважаються специфічним видом соціальних норм.

2) публічно-правовому характері спору

Для визначення публічно-правових відносин серед широкого спектру правовідносин необхідно звертатися до їх змісту. Основними ознаками змісту публічно-правових відносин є:

- обов'язкова участь у таких правовідносинах суб'єкта із публічно-владними повноваженнями;
- підпорядкування одного учасника правовідносин іншому - суб'єкту владних повноважень;
- імперативність у правовідносинах;
- домінування публічного інтересу у реалізації таких правовідносин.

3) непоширенні юрисдикції інших судів на спірні правовідносини

Публічно-правові спори розглядаються і вирішуються за правилами:

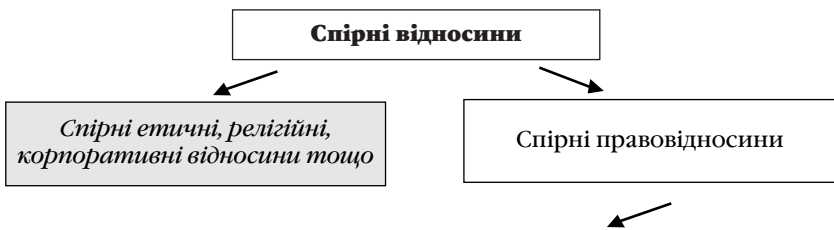
- конституційного судочинства;
- кримінального судочинства;
- адміністративного судочинства.

Таким чином юрисдикція адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів обмежена конституційною та кримінальною юрисдикціями. Також, до юрисдикції адміністративних судів не належить вирішення

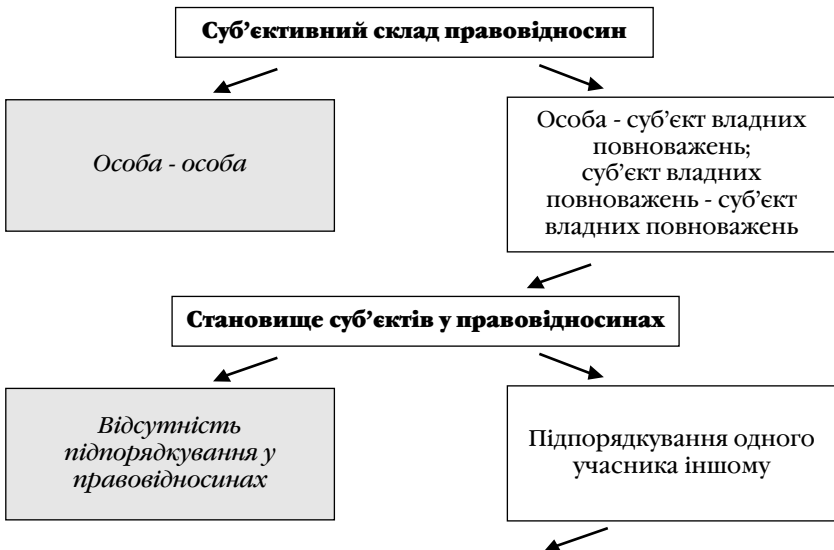
публічно-правових спорів, які розглядаються судами цивільної (господарської) юрисдикції в порядку здійснення судового контролю за виконанням їхніх судових рішень.

Приблизний алгоритм встановлення адміністративної юрисдикції щодо вирішення публічно-правових спорів можна показати за допомогою схеми.

I. Встановлення наявності правового спору



II. Встановлення публічно-правового характеру спору





4. Визначення підсудності адміністративної справи

Щоб обрати, який суд з багатьох адміністративних судів розглядатиме ту чи іншу справу, позивачеві необхідно звернутися до правил підсудності адміністративних справ. Під підсудністю адміністративних справ слід розуміти коло адміністративних справ, що уповноважений вирішувати кожен конкретний адміністративний суд. За загальним правилом не допускається об'єднання в адміністративному позові вимог, що підсудні не одному суду (див. частину першу статті 21 КАС). Розподіл справ

між адміністративними судами здійснюється за трьома критеріями: предметним, територіальним та інстанційним.

Правила *предметної підсудності* дозволяють визначити, адміністративний суд якої ланки розглядатиме адміністративну справу у першій інстанції. До якого конкретно адміністративного суду відповідної судової ланки необхідно звернутися у кожному конкретному випадку, визначається за правилами *територіальної підсудності*. Правила *інстанційної підсудності* дають відповідь на питання, які суди розглядають адміністративні справи у першій інстанції, а які в апеляційній та касаційній інстанціях.

Правила підсудності у своїй сукупності складають алгоритм визначення компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи. Чи підсудна адміністративна справа за позовною заявою конкретному адміністративному суду, з'ясовується судом після одержання позовної заяви при вирішенні питання про відкриття провадження в адміністративній справі (див. пункт 4 частини першої статті 107 КАС).

Предметна підсудність. Повноваження щодо вирішення адміністративних справ у першій інстанції розподілено між місцевими загальними судами (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди), що при розгляді адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди, й окружними адміністративними судами. Варіант дворівневої системи місцевих адміністративних судів²² дає можливість одночасно забезпечити доступність правосуддя для людини і незалежність суддів від стороннього втручання, особливо від органів виконавчої влади.

Найбільш доступні для людей районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди розглядають адміністративні спори, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, а також спори з приводу оскарження адміністративних стягнень.

²² Дворівнева система місцевих судів була запропонована ще наприкінці 90-их років народними депутатами України І. Коліушком та В. Шишкіним. Див., наприклад, Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. - К.: Факт, 2002. - С. 113.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

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

(частина перша статті 18 КАС)

Такі спори вирішуються одноособово суддями, які спеціалізуються у розгляді адміністративних справ. Кваліфікації судді місцевого загального суду має бути достатньо для ухвалення законних та неупереджених рішень у цих справах.

Окружні адміністративні суди вирішують, як суди першої інстанції, адміністративні спори, у яких стороною є державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа. Якщо спір виник між органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, з одного боку, і державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим або їх посадовою особою, з іншого боку, то його належить розглядати в окружному адміністративному суді. Більш високий рівень таких судів і відірваність їхньої територіальної юрисдикції від адміністративно-територіального устрою дають можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу місцевих чиновників.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки.

(частина друга статті 18 КАС)

Однак було б не несправедливо в усіх випадках зобов'язувати особу подавати адміністративний позов щодо дій, наприклад, дільничного чи податкового інспектора аж до окружного адміністративного суду. Тому із загального правила Кодексом зроблено виняток — позови до державних чиновників місцевого рівня подаватимуться позивачем за його розсудом: або до місцевого загального суду, або до окружного адміністративного суду. Такий підхід дає особі можливість самостійно визначити, що для неї важливіше — краща доступність суду чи додаткові гарантії щодо незалежного розгляду справи.

Справи щодо оскарження дії або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

(частина третя статті 18 КАС)

Цей виняток не стосується справ про адміністративні правопорушення (проступки), адже усі спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності віднесено до підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів.

Альтернативна предметна підсудність (за вибором позивача) встановлена також для випадків, про які не згадано у КАС, але які можуть мати місце на практиці. Йдеться, наприклад, про випадки, коли відповідачем є не орган державної влади, не орган Автономної Республіки Крим, не орган місцевого самоврядування, і не їх посадова чи службова особа, а суб'єкт (наприклад, підприємство), що виконує делеговані повноваження. У цьому випадку предметна підсудність визначається за правилом частини п'ятої статті 18 КАС.

У разі невизначеності цим Кодексом предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

(частина п'ята статті 18 КАС)

Як виняток, предметною підсудністю у першій інстанції наділений Вищий адміністративний суд України. Він розглядає і вирішує справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, а також справи щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Спеціальні правила предметної підсудності передбачені також главою 6 "Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ" Розділу III КАС (див. частини третю-п'яту статті 172, частину другу статті 173, частину третю статті 174, частину третю статті 175, частину першу статті 176, частину першу статті 180, частину першу статті 182).

Територіальна підсудність. Загальним в адміністративному судочинстві є правило територіальної підсудності про розгляд справи за місцем знаходження відповідача. Але це лише на перший погляд.

Адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцем знаходження відповідача.

(частина перша статті 19 КАС)

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

Якщо ж позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються інтересів лише позивача, то заява подається за місцем знаходження позивача.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

(частина друга статті 19 КАС)

Оскільки таких справ найбільше, то навряд чи можна вважати, що розгляд справи за місцем знаходження відповідача є універсальним правилом в адміністративному судочинстві. Скоріше, навпаки — зазвичай адміністративні справи розглядаються за місцем знаходження позивача.

Територіальну підсудність окремих категорій адміністративних справ спеціально визначено за окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Згідно з указом Президента України, таким судом є Окружний адміністративний суд міста Києва. До його виключної підсудності віднесено:

1) адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, 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 України²³;

2) адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа²⁴;

3) адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії²⁵;

²³ Частина третя статті 19 КАС. Під "суб'єктом владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України" тут розуміється державний орган чи інший суб'єкт владних повноважень, який законом уповноважений видавати підзаконні нормативно-правові акти, обов'язкові на всій території України, - наприклад, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, з'їзд суддів України, Рада суддів України тощо.

²⁴ Там само.

²⁵ Там само.

4) адміністративні справи щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії (крім тих, що стосуються встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму)²⁶ ;

5) адміністративні справи щодо дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум²⁷ ;

б) адміністративні справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності²⁸ .

Більшість адміністративних справ віднесено до виключної підсудності окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, з урахуванням правила про розгляд справи за місцем знаходження відповідача.

Спеціальні правила територіальної підсудності передбачені також главою 6 "Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ" Розділу III КАС (див., крім названих вище, також частини четверту-п'яту статті 172, частину другу статті 173, частину третю статті 174, частину третю статті 175, частину першу статті 182, частину першу статті 183).

Якщо правила територіальної підсудності не дають можливість визначити компетентний у справі адміністративний суд, то позивач має право обрати його за власним розсудом, але з дотриманням правил предметної підсудності.

У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

(частина четверта статті 19 КАС)

²⁶ Частина третя статті 172 КАС.

²⁷ Частина третя статті 175 КАС.

²⁸ Частина перша статті 180 КАС.

Правило територіальної підсудності адміністративних справ для їх перегляду в апеляційному порядку міститься у частині другій статті 20 КАС. Відповідно до неї, судове рішення місцевого адміністративного суду переглядається апеляційним адміністративним судом, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться відповідний місцевий адміністративний суд. Територіальна юрисдикція апеляційних адміністративних судів встановлена Указом Президента України "Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів" від 16 листопада 2004 року.

Інстанційна підсудність. Правила інстанційної підсудності адміністративних справ визначено з урахуванням принаймні двох критеріїв:

1) критерій зрозумілості — система судових інстанцій є максимально простою, щоб кожен громадянин міг легко розібратися, у яких випадках і до якого суду він повинен звернутися з адміністративним позовом, а потім, при потребі, з апеляційною чи касаційною скаргою;

2) критерій рівності можливостей щодо оскарження судових рішень — для кожної адміністративної справи передбачається однакова кількість судових інстанцій з тим, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося.

Повне дотримання цих двох критеріїв можливе за умови реалізації принципу "судова ланка = судова інстанція". Такий підхід сприяє інстанційній спеціалізації суддів судів різних ланок, що позитивно позначається на якості розгляду і вирішення адміністративних справ.

У КАС (стаття 20) дотримано стрункої і простої для розуміння системи, за якої кожна ланка адміністративних судів виконує функції лише однієї інстанції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Вищий адміністративний суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних

адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Верховний Суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах за винятковими обставинами.

Для окремих категорій спорів, пов'язаних з процесом виборів чи референдуму, інстанційна побудова системи адміністративних судів має свої особливості. Виходячи з швидкоплинності виборчого процесу чи процесу референдуму, для вирішення спорів, пов'язаних з цими процесами, запроваджено двоінстанційну систему — перша та апеляційна інстанції. Більшість таких справ вирішуються відповідно місцевими адміністративними судами у першій інстанції та апеляційними адміністративними судами в апеляційній і останній інстанції.

Однак, для справ щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії, розглянутих окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, судом апеляційної інстанції є *Вищий адміністративний суд України*. У справах щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму, а також щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України судом першої інстанції є *Вищий адміністративний суд України*, а судом апеляційної й останньої інстанції є *Верховний Суд України* (частина шоста статті 177 КАС).

Наслідки порушення правил підсудності. Правила підсудності можуть бути порушені як особою, яка звертається до суду, так і судом. Відповідно до цього, розрізняються і правові наслідки порушення правил підсудності.

Якщо особа подала адміністративний позов з порушенням правил підсудності, то суд, розглянувши питання щодо відкриття провадження, повинен повернути позивачеві позовну заяву у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (пункт 6 частини третьої статті 108 КАС). В ухвалі про повернення позовної заяви суд зазначає, якому суду підсудна адміністративна справа за позовною заявою.

Якщо суд відкрив провадження у справі без дотримання правил предметної підсудності, то він повинен передати її на

розгляд належного адміністративного суду, незалежно від того на якому етапі провадження у першій інстанції виявлено порушення правил предметної підсудності. Адже вважається, що суд, який відкрив провадження у справі, є некомпетентним у розгляді відповідної справи. Якщо порушення правил предметної підсудності виявлено в суді вищої інстанції, то рішення суду першої інстанції належить скасувати, а справу передати до компетентного суду.

Суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

<...> після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил предметної підсудності.

(пункт 2 частини першої статті 22 КАС)

Правила територіальної підсудності є менш жорсткими, ніж правила предметної підсудності. Адже вважається, що рівень суду належний, але внаслідок порушення правил територіальної підсудності можуть створюватися додаткові незручності, які однак зазвичай на зміст рішення об'єктивно не впливають.

Якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено ще до початку судового розгляду, то адміністративну справу також належить передати до належного суду.

Суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

<...> після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності.

(пункт 3 частини першої статті 22 КАС)

Проте якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, суд повинен завершити розгляд та ухвалити судові рішення по суті спору. У суді вищої інстанції саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування

судового рішення. лише якщо є об'єктивні передумови вважати, що рішення суду може бути неправосудним (наприклад, справу розглянуто за відсутності відповідача, який вказував на порушення правил підсудності і заявляв клопотання про передачу справи до належного суду), його належить скасувати, а справу необхідно передати до належного суду.

Порушення судом правил інстанційної підсудності в усякому випадку тягне за собою неправосудність судового рішення і як наслідок - його скасування.

5. Учасники адміністративного процесу. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Права та обов'язки учасників адміністративного процесу

Учасниками адміністративного процесу є особи, які задіяні у розгляді справи судом. Традиційно суд не відносять до кола учасників процесу, оскільки він здійснює судочинство. Для визначення ролі кожної групи учасників у розгляді адміністративної справи судом і кола їхніх процесуальних прав та обов'язків важливе значення має класифікація учасників адміністративного процесу. У КАС така класифікація проведена за наявністю заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи. За цим критерієм виділено: 1) заінтересованих осіб (ними є *особи, які беруть участь у справі*: сторони, треті особи, їхні представники); 2) учасників, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (ними є *інші учасники адміністративного процесу*: секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач).

Для характеристики осіб, які беруть участь у справі, важливою є категорія адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність поєднує в собі здатність особи мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) і

здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність). Відповідно до статті 48 КАС адміністративну процесуальну право- і дієздатність мають такі суб'єкти:

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність	
Адміністративну процесуальну правоздатність мають:	Адміністративну процесуальну дієздатність мають:
громадяни України, іноземці, особи без громадянства (фізичні особи)	фізичні особи, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними; фізичні особи до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь
органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи (суб'єкти владних повноважень)	органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи (суб'єкти владних повноважень)
підприємства, установи, організації (юридичні особи)	підприємства, установи, організації (юридичні особи)

Органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування²⁹, їх посадові і службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи) завжди наділені одночасно адміністративною процесуальною право- та дієздатністю.

²⁹ Адміністративна процесуальна правосуб'єктність цих органів в адміністративному процесі не залежить від того, є вони юридичними особами чи ні.

Фізичні особи завжди мають адміністративну процесуальну правоздатність, але реалізувати свої процесуальні права та обов'язки може не кожна фізична особа. Так, інтереси фізичних осіб, які не досягли повноліття, а також інтереси фізичних осіб, визнаних судом недієздатними, як сторони чи третьої особи представляють в суді їхні законні представники (батьки, опікуни, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом). Самостійно такі особи не можуть звертатися до адміністративного суду та брати участь в адміністративному процесі. До досягнення повноліття фізичні особи можуть самостійно реалізувати свої процесуальні права та обов'язки у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Це, наприклад, спори з приводу одержання паспорта громадянина України, реєстрації зміни імені, притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного проступку (учасниками відповідних правовідносин можуть бути фізичні особи, які досягли 16-річного віку), спори з приводу легалізації молодіжних та дитячих громадських організацій (засновниками таких організацій можуть бути фізичні особи, які досягли 15-річного віку) тощо.

В окремих випадках адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, крім зазначених вище органів та осіб, наділені й інші суб'єкти правовідносин. Це, наприклад, блок партій, блок місцевих організацій партій, ініціативна група референдуму, громадська організація (яка може й не мати статусу юридичної особи). Ці суб'єкти відповідно до законів про вибори та референдуми можуть бути учасниками правовідносин, пов'язаних з процесом виборів чи референдуму. Тому, відповідно до статей 172, 174 і 175 КАС вони можуть бути й учасниками адміністративного процесу (звертатися з адміністративним позовом, бути відповідачем тощо), а отже, вони також наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю.

У справах про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності, примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян відповідачами поряд з іншими об'єднаннями громадян можуть бути громадські

організації, які легалізовані у спосіб повідомлення про їх заснування. Такі громадські організації відповідно до статті 14 Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 року³⁰ не мають статусу юридичної особи, але у цих справах повинні вважатися процесуально правосуб'єктивними.

Особи, які беруть участь у справі, здійснюють свої процесуальні права та виконують обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягнути певного правового результату, у якому вони зацікавлені. Судове рішення у справі стосується прав і обов'язків сторін та третіх осіб.

За характером інтересу осіб, які беруть участь у справі, умовно можна поділити: 1) на тих, які мають матеріально-правову зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи (сторони і треті особи); 2) на тих, що мають процесуально-правову зацікавленість (представники сторін і третіх осіб).

У КАС чітко визначено, що сторонами в адміністративній справі є позивач та відповідач. *Позивачем* називається особа, яка вважає, що її право, свобода чи інтерес в галузі публічно-правових відносин порушено і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свободи чи інтересу. *Відповідачем* вважається особа, яка, на думку позивача, порушила його право, свободу чи інтерес і повинна усунути це порушення чи компенсувати шкоду.

Позивачем в адміністративній справі можуть бути:

1) громадяни України, іноземці чи особи без громадянства (фізичні особи);

2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктами владних повноважень;

3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

³⁰ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №34. - Ст. 504; 1993. - №46. - Ст. 427.

За загальним правилом, відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. Це й не дивно, адже завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Проте, в окремих випадках, визначених КАС, відповідачами можуть бути й інші суб'єкти. Наприклад, фізичні та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, об'єднання громадян можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про:

- 1) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 2) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 3) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- 4) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;
- 5) в інших випадках, встановлених законом.

Відповідачами можуть бути також засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації, кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій (блоки місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу у справах щодо оскарження їхніх дій або бездіяльності, що порушують законодавство про вибори чи референдум.

Фізична чи юридична особа (позивач в адміністративній справі) може бути одночасно відповідачем разом із суб'єктом владних повноважень за позовом третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору.

У судове провадження в адміністративній справі можуть вступити або бути залучені судом і *треті особи*, на чії права, свободи, інтереси та обов'язки може вплинути судове рішення. Як і в цивільному процесі, в адміністративному судочинстві розрізняють:

- 1) третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору;
- 2) третіх осіб, які не заявляють таких вимог. Вони можуть

вступити у справу пред'явивши адміністративний позов до сторін. Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Сторони і треті особи можуть брати участь у процесі самостійно або разом з *представниками* чи лише через них. Процесуальні права й обов'язки представників є похідними від процесуальних прав та обов'язків сторін і третіх осіб. Їхній обсяг залежить від уповноваження представника довірительом (стороною або третьою особою), якщо представник діє на підставі договору, або згідно встановлених законом меж, якщо представник діє на підставі закону (наприклад, батьки як законні представники неповнолітніх, керівники як законні представники органів, підприємств, установ, організацій, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, тощо). Повноваження на ведення справи в суді дає представникові право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа.

На відміну від цивільного судочинства, представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має диспозитивні права лише тоді, коли цими диспозитивними правами він спеціально наділений у виданій йому довіреності. Йдеться про права на вчинення таких дій:

- 1) відмовитися від адміністративного позову;
- 2) визнати адміністративний позов;
- 3) змінити адміністративний позов;
- 4) досягнути примирення;
- 5) передати повноваження представника іншій особі (передоручення);
- 6) оскаржити судове рішення.

Це означає, що довіритель в адміністративному процесі обов'язково повинен визначитися, чи довіряти вчинення цих дій представнику, зважаючи на те, що вчинення таких дій може суттєво позначитися на правах, свободах, інтересах та обов'язках довірителя. Якщо про диспозитивні права у довіреності нічого не сказано, вважається, що представник їх не має. У цивільному ж судочинстві

навпаки — якщо у довіреності не встановлено ніяких обмежень диспозитивних прав, то вважається, що представник їх має.

Однак довіритель, який видав довіреність, має право усно заявити у судовому засіданні про уповноваження представника на вчинення відповідних дій або ж про позбавлення прав на їх вчинення. Якщо представник за договором бере участь в адміністративному процесі не на підставі довіреності, а на підставі усної заяви довірителя, то для реалізації зазначених прав представником доцільно з'ясувати волю довірителя, якщо він присутній у судовому засіданні. Було б неправильно у цьому випадку вимагати довіреності зі спеціальним уповноваженням.

Процесуальне становище *інших учасників адміністративного процесу* (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач) в адміністративному судочинстві не має суттєвих відмінностей порівняно з цивільним судочинством. Інших учасників адміністративного процесу за роллю у судочинстві умовно можна поділити на дві групи:

1) особи, які обслуговують адміністративне судочинство (секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач);

2) особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти).

Хотілося б звернути увагу на нових учасників судового процесу (зокрема, й адміністративного). Це спеціаліст і судовий розпорядник. Спеціаліст — це особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок. Допомога спеціаліста потрібна насамперед у процесі доказування. Наприклад, у якості спеціаліста може бути запрошений, фахівець у галузі діловодства для роз'яснення перед судом процедури розробки, документування, візування, погодження та затвердження рішень органу, чи фахівець у галузі комп'ютерної техніки для роз'яснення процесу електронного документообігу, для відтворення електронних документів перед судом тощо. На відміну

від висновку експерта, результати роботи спеціаліста не є джерелом доказів, а лише допомагають суду та іншим учасникам процесу розібратися в інформації, яка постає перед ними, та зрозуміти її.

Загальне завдання судових розпорядників визначене Законом "Про судоустрій України" — це забезпечення додержання особами, що знаходяться в суді, встановлених правил, виконання ними розпоряджень головуючого в судовому засіданні (частина перша статті 132). КАС (стаття 64) за судовим розпорядником закріплено:

1) забезпечення належного стану зали судового засідання і запрошення до неї учасників адміністративного процесу;

2) оголошення про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї;

3) слідкування за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання;

4) приймання від учасників адміністративного процесу та передання документів і матеріалів суду під час судового засідання;

5) виконання розпоряджень головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта;

6) запрошення до зали судового засідання свідків та виконання розпоряджень головуючого про приведення їх до присяги;

7) виконання інших розпоряджень головуючого, пов'язаних із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Зазвичай ці дії виконував секретар судового засідання, що, як правило, відволікало його від виконання основного завдання — ведення протоколу судового засідання. Участь судового розпорядника не є обов'язковою; рішення про залучення судового розпорядника до участі в судовому засіданні повинен приймати головуючий у судовому засіданні, виходячи з кількості сторін, інших учасників адміністративного процесу та присутніх у залі. За відсутності потреби залучати судового розпорядника виконання його функцій за розпорядженням головуючого покладається на секретаря судового засідання або

іншого працівника апарату адміністративного суду.

Для повноцінного захисту своїх прав, свобод та інтересів в адміністративному суді особи, які беруть участь у справі, наділені цілим комплексом процесуальних прав, які умовно можна поділити на диспозитивні та змагальні.

Диспозитивні права — це визначені законом можливості сторони на свій розсуд розпоряджатися предметом адміністративного позову.

В адміністративному судочинстві позивач наділений такими диспозитивними правами:

1) звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом;

2) змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, якщо вони мають кількісний вираз (до закінчення судового розгляду у першій інстанції);

3) відмовитися від позову повністю або частково (до закінчення судового розгляду у першій інстанції, а також до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду);

4) досягнути примирення (у тому числі укласти мирову угоду з боржником або відмовитися від примусового виконання судового рішення).

Диспозитивними правами позивача наділені і треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

Відповідач має право:

1) не визнавати адміністративний позов чи визнати його повністю або частково;

2) подавати заперечення проти адміністративного позову;

3) досягнути примирення (у тому числі укласти мирову угоду зі стягувачем в процесі виконання судового рішення).

До диспозитивних прав можна віднести також право на оскарження судового рішення, право передати повноваження, право вимагати виконання судового рішення.

Первинним диспозитивним правом є право на звернення до адміністративного суду за захистом, тобто право ініціювати адміністративний процес. Це право доцільно відрізнити від права на судовий захист, адже право на звернення

до суду може реалізувати особа, яка є процесуально дієздатною, а право на судовий захист має кожен, чий права, свободи або інтереси порушені. Це, однак, не означає, що особа може вимагати надання судового захисту порушеним інтересам будь-якої іншої особи. Звернення до адміністративного суду в інтересах іншої особи можливе лише на основі договору або закону.

Захисту в адміністративному суді може вимагати не будь-яка особа, а лише та, яка переконана, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її право, свободу чи інтерес.

До адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом.

(стаття 104 КАС)

І справді, було б не виправдано встановлювати необмежене коло суб'єктів, які можуть звернутися до адміністративного суду. Якщо б, наприклад, кожному надати право оскаржувати нормативно-правові акти, то можна очікувати надмірний наплив адміністративних позовів, особливо від осіб, які нічого крім інтересу посудитися з суб'єктом владних повноважень чи відстояти законність не мають. Тому, коло таких суб'єктів обмежено особами, чий права, свободи, інтереси безпосередньо порушено або може бути порушено цим нормативно-правовим актом.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

(частина друга статті 171 КАС)

Отже, передумовою права на звернення до адміністративного суду має бути не лише порушення суб'єктом владних повноважень норми права, а й порушення внаслідок цього суб'єктивного права, свободи чи інтересу особи.

Виходячи з того, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України), встановлено, що суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом. Це не означає, однак, що законом повинна визначатися кожна спірна ситуація, за якої суб'єкт владних повноважень може звернутися до адміністративного суду. Суб'єкт владних повноважень, звертаючись до адміністративного суду, повинен обґрунтувати, для реалізації яких повноважень він подає адміністративний позов.

Праву на звернення до суду кореспондує обов'язок суду розглянути таке звернення та відкрити провадження у справі, якщо звернення подане з дотриманням вимог КАС. Суд позбавлений можливості ініціювати провадження, інакше суд перетворився б з органу правосуддя у контролюючий орган (*nemo iudex sine actore* - нема суду без позову).

Інколи в ході судового провадження у позивача може виникнути необхідність уточнити свою позицію, щоб збільшити шанси виграти справу або якнайповніше захистити свої права, свободи чи інтереси. Для цього позивач може змінити адміністративний позов.

Можливі випадки, коли під час судового провадження позивач дійде висновку про необґрунтованість та безперспективність своїх вимог до відповідача або ж втратить інтерес до справи. У таких випадках позивач може відмовитися від адміністративного позову.

КАС не передбачає такого диспозитивного права відповідача, як право на звернення до суду із зустрічним позовом. Отож, згідно з вимогами Кодексу, захищатися від адміністративного позову відповідач може лише не визнаючи його. Невизнання адміністративного позову відповідачем може бути активним (через подання заперечення проти позову) або пасивним (просто заявивши про невизнання позову).

Виходячи з обставин справи, відповідач може дійти висновку, що вимоги адміністративного позову, заявлені до

нього, є обґрунтованими. У такому разі відповідач не зобов'язаний доводити правомірність свого рішення, дії або бездіяльності, що оскаржуються. Він може визнати адміністративний позов. Це дасть змогу запобігти багатьом судовим витратам, що можуть виникати в процесі розгляду адміністративної справи. Відповідач має право визнати як усі позовні вимоги, так і частину з них. Якщо відповідач повністю визнає адміністративний позов, то суд своєю постановою задовольняє усі вимоги позивача. У разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем суд може прийняти постанову про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог (див. частину третю статті 112 КАС) і продовжити розгляд адміністративної справи щодо вимог, які відповідач не визнав.

Визнання відповідачем адміністративного позову звільняє суд від обов'язку досліджувати докази на підтвердження обставин у справі. Тобто при визнанні адміністративного позову суд зв'язаний фактичною підставою позову, але перед прийняттям рішення у зв'язку із заявою відповідача про визнання позову суд обов'язково повинен перевірити, чи є правові підстави для задоволення кожної з вимог адміністративного позову. Якщо ж правових підстав для задоволення вимог позивача нема, то адміністративний суд відмовляє у задоволенні таких вимог, незважаючи на їх визнання позивачем.

Право сторін на закінчення справи примиренням є одним з найважливіших диспозитивних прав, оскільки дає можливість сторонам самостійно врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Якщо у справі беруть участь також треті особи і умови примирення тією чи іншою мірою стосуються їхніх інтересів, то суд не може визнати умови примирення сторін без згоди на це третіх осіб. Так само суд не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують права, свободи чи інтереси будь-яких інших осіб.

В адміністративному судочинстві передбачено обов'язок суду роз'яснити сторонам можливості щодо примирення (див. частину третю статті 111 КАС). Для цього він може

запропонувати сторонам можливі варіанти примирення, які б компромісно відповідали інтересам обох сторін. За клопотанням сторін суд може навіть зупинити провадження в адміністративній справі на час, необхідний їм для примирення.

Умови примирення можуть бути виведені не лише в межах вимог, що мають кількісні характеристики. Сторони в адміністративній справі можуть домовитися не лише про розмір відшкодування, належного позивачу. Умови примирення можуть бути виведені в межах дискреції (розсуду), які закон допускає для суб'єкта владних повноважень. Наприклад, якщо в адміністративному суді оскаржується відмова органу місцевого самоврядування надати селянину конкретну земельну ділянку, то сторони можуть зійтися на тому, що земельна ділянка буде виділена в іншому місці.

Можливий й інший випадок примирення: коли сторони не впевнені у своїй правоті. Якщо, наприклад, громадянин оскаржує індивідуальний правовий акт і одночасно вимагає компенсації заподіяних ним збитків, сторони можуть домовитися, що відповідач погоджується змінити цей акт на користь позивача, а позивач відмовиться від вимог щодо компенсації збитків.

Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, під час:

- 1) підготовчого провадження та судового розгляду справи у суді першої інстанції у суді першої інстанції (статті 113 і 136 КАС);
- 2) апеляційного провадження (стаття 194 Кодексу);
- 3) касаційного провадження (стаття 219 Кодексу);
- 4) провадження за винятковими обставинами (частина третя статті 241 Кодексу);
- 5) провадження за нововиявленими обставинами (частина перша статті 252 Кодексу).

Визнавши умови примирення сторін, суд закриває провадження у справі. При цьому умови примирення фіксуються в ухвалі суду. Тобто форма примирення не має значення — досягнуто воно усно або викладено у письмових заявах сторін чи у спільній заяві. На відміну від цивільного судочинства, де визнану судом мирову угоду можна виконати примусово, в адміністративному

процесі невиконання умов примирення однією зі сторін може мати наслідком поновлення судом провадження у справі за клопотанням іншої сторони і розгляд її по суті.

Примирення можливе навіть на стадії виконання судового рішення (стаття 262 Кодексу). Особливість останнього у тому, що воно відбувається у формі мирової угоди, укладеної між сторонами виконавчого провадження, або відмови стягувача від примусового виконання. Ухвалу суду про визнання мирової угоди може бути виконано у примусовому порядку відповідно до Закону України "Про виконавче провадження".

Згідно з доктриною судового процесу, сторони вільні розпоряджатися своїми диспозитивними правами на власний розсуд. Свобода розпорядження диспозитивними правами полягає у тому, що, за загальним правилом, суд не втручається у реалізацію особами, які беруть участь у справі, цих прав. Проте однією з особливостей адміністративного судочинства є те, що розпорядження диспозитивними правами перебуває під прискіпливим наглядом суду, оскільки публічно-правовий спір між двома сторонами у більшості випадків стосується публічних інтересів. Цей нагляд здійснюється через процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем позову, визнання судом умов примирення сторін. Суд не приймає відмову позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо внаслідок цього буде порушено норми права або чий-небудь права, свободи чи інтереси. Інакше кажучи, відповідальність за правомірність реалізації таких диспозитивних прав покладена на адміністративний суд, а не на сторони, як це прийнято у цивільному судочинстві.

Треті особи, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не мають диспозитивних прав, за винятком хіба що прав, які лише умовно можна назвати диспозитивними: права вступати у справу на боці однієї зі сторін, права оскаржувати судові рішення в частині, що стосується їхніх інтересів, або приєднуватися до скарг інших осіб, які беруть участь у справі.

Законний представник самостійно здійснює диспозитивні

права сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Однак адміністративний суд уповноважений контролювати здійснення цих прав законним представником на предмет відповідності інтересам особи, яку він представляє.

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 захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

(частина сьома статті 59 КАС)

Змагальні права — це визначені законом можливості сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, щодо доведення своєї позиції перед судом та спростування позиції іншої сторони.

До змагальних прав можна віднести насамперед такі права (див. частину третю статті 49 КАС):

1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються інтересів відповідної особи, яка бере участь у справі;

2) знайомитися з матеріалами справи;

3) заявляти клопотання і відводи;

4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;

5) подавати докази, брати участь в дослідженні доказів;

6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;

7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

8) знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них;

9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень;

10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів.

Адміністративний суд повинен всіляко сприяти сторонам у реалізації змагальних прав. І не лише шляхом

роз'яснення цих прав. Так, якщо сторона чи третя особа не може самостійно подати докази, але знає про них, то вона повинна повідомити суд, де вони знаходяться чи можуть знаходитися, а суд зобов'язаний витребувати ці докази.

Змагальні права завжди поєднані з обов'язком добросовісно користуватися цими правами, не зловживаючи ними, наприклад, для затягування процесу.

6. Адміністративний позов. Забезпечення адміністративного позову

Процесуальний документ, з яким звертаються до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір, — має назву адміністративний позов.

Термін "адміністративний позов" несе ідеологічне навантаження в адміністративному судочинстві, оскільки позов вказує на повну рівність того, хто звертається до адміністративного суду (позивача), і того, до кого спрямовані вимоги (відповідача). Тепер суб'єкт владних повноважень йменується не просто "заінтересована особа", як раніше у цивільному процесі, а "відповідач".

Термін "адміністративний позов" на відміну від "скарги" допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й висунення вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від цього, про відшкодування шкоди тощо. Крім того, адміністративний позов дозволяє уніфікувати форму звернення до суду і фізичних чи юридичних осіб, і суб'єктів владних повноважень.

Отож в адміністративному судочинстві формою звернення до суду є адміністративний позов.

Адміністративний позов — звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

(пункт 6 статті 3 КАС)

В адміністративному судочинстві без застережень можна застосовувати вчення про структуру позову, вироблене у доктрині цивільного судочинства. Так, елементами адміністративного позову можна визнати підставу, предмет і зміст позову. *Підставу адміністративного позову* становлять обставини (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду з вимогами до іншої особи. *Предмет адміністративного позову* складають матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги вчинити певну дію на користь позивача). *Зміст адміністративного позову* — це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача (наприклад, прохання до суду зобов'язати відповідача до вчинення певної дії). Практичне значення матимуть лише підстава і предмет адміністративного позову, оскільки вони допоможуть визначити тотожність позову. Повторне подання адміністративного позову між тими самими сторонами, з тих самих підстав і з того самого предмету, якщо він уже розглядався судом, згідно з правилами судового процесу не допускається. В адміністративному судочинстві від фізичної чи юридичної особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, не вимагається обов'язково зазначити у позовній заяві правову підставу її вимог, тобто конкретну норму права. Достатньо зазначити, яке суб'єктивне право, свободу чи інтерес особа вважає порушеними.

У КАС (частина третя статті 105) зазначається, що адміністративний позов може містити вимоги про:

1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача - суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

2) зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів на відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень незаконним

рішенням, дією або бездіяльністю;

5) виконання зупиненої чи невчиненої дії;

б) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Слід відмітити, що цей перелік не є вичерпним, оскільки позовна заява може містити, крім названих, будь-які інші вимоги на захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Отже, передумовою права на звернення до адміністративного суду має бути не лише порушення суб'єктом владних повноважень норми права, а й порушення внаслідок цього суб'єктивного права, свободи чи інтересу особи.

Під час судового провадження позивач може змінити адміністративний позов:

1) змінити його фактичну і/чи юридичну підстави (тобто уточнити, додати або вилучити посилання на обставини і/чи норми права, якими обґрунтовуються позовні вимоги);

2) змінити предмет адміністративного позову (тобто замінити одні позовні вимоги іншими, додати позовні вимоги);

3) змінити (збільшити або зменшити) розмір позовних вимог, якщо вони мають кількісний вираз (наприклад, у грошовій сумі).

Під час судового провадження позивач може також відмовитися від адміністративного позову. Відмова від адміністративного позову може бути повною або частковою. Якщо позивач повністю відмовляється від адміністративного позову, суд закриває провадження у справі. Якщо ж позивач відмовляється лише від частини позовних вимог, то суд закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог (див. частину другу статті 112 КАС), а щодо решти — продовжує розгляд.

Можливі ситуації, коли зволікання з вирішенням адміністративної справи може завдати непоправної шкоди позивачеві. У зв'язку з цим у процесуальному законодавстві багатьох країн існує інститут попереднього судового захисту, який дає можливість суду до ухвалення рішення по суті справи вжити заходів щодо забезпечення позовних вимог, зокрема якщо існує небезпека неспіврозмірного заподіяння шкоди інтересам

позивача або якщо внаслідок невжиття цих заходів захист прав особи стане утрудненим або неможливим. Згідно з Кодексом, для забезпечення адміністративного позову суд може:

- 1) зупинити дію всього рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються;
- 2) заборонити вчиняти певні дії.

Подання адміністративного позову або відкриття провадження в адміністративній справі саме по собі не зупиняє дію рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинити дію цього рішення чи окремих його положень на час провадження в адміністративній справі може лише суд в порядку забезпечення адміністративного позову. Зупиняючи дію рішення суб'єкта владних повноважень, суд може вказати на необхідність повернення ситуації, яка існувала до прийняття рішення суб'єктом владних повноважень або до початку його виконання чи виконання окремих його положень.

Підставою для вжиття заходів забезпечення позову можуть стати такі обставини:

- 1) існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;
- 2) неможливість захисту прав, свобод та інтересів позивача після набрання законної сили рішенням в адміністративній справі без вжиття таких заходів;
- 3) необхідність докладання значних зусиль та витрат для відновлення прав позивача у майбутньому;
- 4) очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Заходи забезпечення адміністративного позову може бути вжито як за клопотанням позивача, так і з власної ініціативи суду. Суд повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, встановити, чи є хоча б одна з названих обставин, і оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти.

7. Докази і доказування в адміністративному процесі

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.

Джерела доказів в адміністративному судочинстві суттєво не відрізняються від тих, що прийняті у цивільному судочинстві. Так, засобами доказування визнаються пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників, показання свідків, письмові і речові докази, висновки експертів.

Показання свідків, висновки експертів, речові докази в адміністративному судочинстві використовуються не так часто, як у цивільному судочинстві, оскільки значна частина адміністративних справ пов'язана з оскарженням правових актів. Основними засобами доказування у них будуть, як правило, письмові докази, зокрема, текст рішення і різні додаткові матеріали, які були підставою для його прийняття; пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників з приводу змісту рішення та його обґрунтування.

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного, відсутня імперативна норма про те, що пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників можуть бути засобом доказування лише якщо вони допитані як свідки. Однак сторони, треті особи або їхні представники, які дають пояснення про відомі їм особисто обставини, що мають значення для справи, можуть бути за їхньою згодою допитані як свідки. Оскільки при цьому суд попереджає таких осіб про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиві показання, ці пояснення набувають більш вагомого значення при оцінці доказів.

Визнання стороною в суді обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення, не є для суду обов'язковим (частина третя статті 72 і частина друга статті 76 КАС). Тобто це не виключає можливості суду перевірити ці обставини доказами (у тому числі зібрати їх за власною ініціативою), якщо у нього є сумнів щодо достовірності цих

обставин та добровільності їх визнання. В адміністративному судочинстві таке правило обґрунтоване принципом офіційного з'ясування обставин у справі. Воно не властиве повністю змагальному цивільному судочинству.

Такі сучасні засоби доказування як електронні документи віднесено до письмових доказів, а магнітні, електронні та інші носії інформації (наприклад, аудіо-, відео, фото- чи кіноплівка, дискета, компакт-диск, чіп, фотографія тощо), що містять аудіовізуальну інформацію про обставини, які мають значення для справи, є речовими доказами.

Сторони повинні подати докази на підтвердження обставин, на які вони посилаються, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. Однак в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлена презумпція його вини (частина друга статті 71 КАС). Презумпція вини покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів. Такий підхід значно посилює позиції невідної особи (людини), якій бракує правових знань, щоб самостійно довести перед судом слушність своїх тверджень. Потенційний обов'язок суб'єкта владних повноважень довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності в суді посилює його відповідальність при прийнятті рішень, вчиненні інших дій чи допущенні бездіяльності.

Однак це аж ніяк не означає, що кожен адміністративний позов, навіть очевидно необґрунтований та безпідставний, зобов'язує суб'єкта владних повноважень забезпечувати своє представництво у кожному такому процесі. З презумпції вини суб'єкта владних повноважень не впливає його автоматичний програш у справі, якщо він ніяким чином не відреагував на позов або просто його не визнав.

Презумпція вини не є абсолютною, як у судовому процесі прецедентної системи права, де відсутність заперечення позову та нез'явлення відповідача у судові засідання розцінюється судом як

визнання позову і тягне за собою програш відповідача. Презумпція вини суб'єкта владних повноважень-відповідача 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. Отож застосування принципу презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень не обумовлює його автоматично програшного становища у справі. Невиконання обов'язку відповідача довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності, не звільняє адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе і правосудне судове рішення. Однак презумпція вини позбавляє адміністративний суд необхідності перевіряти повідомлені позивачем обставини, якщо вони не викликають обґрунтованого сумніву.

Позивач не зобов'язаний давати правову аргументацію своїх вимог. Однак, навіть якщо позивач навів правове обґрунтування своїх вимог, суд не зв'язаний ним і самостійно дає правову оцінку обставинам у справі. Суд також може встановити відсутність причинного зв'язку між рішенням, дією, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень і порушенням права, свободи чи інтересу позивача, оскільки суд не зв'язаний твердженням позивача про обумовленість порушення права діяльністю суб'єкта владних повноважень. Отож, суб'єкт владних повноважень навіть при існуванні презумпції його вини не змушений кожного разу реагувати на вочевидь необґрунтовані та безпідставні адміністративні позови.

Принцип офіційності в адміністративному судочинстві обумовлює ще одну особливість у процесі доказування. Адміністративний суд не є пасивним спостерігачем за тим, що подають особи, які беруть участь у справі, на обґрунтування своїх вимог. Тягар збору доказів на відміну від цивільного судочинства лежить не лише на сторонах. В адміністративному судочинстві позивачем, як правило, є особа, а значна частина доказового матеріалу знаходиться у відповідача — суб'єкта владних повноважень. Отож, особа перебуває у гіршому становищі щодо можливості збору і подання доказів порівняно із суб'єктом владних повноважень. До того ж, необізнаний у

бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується у тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається. У зв'язку з цим, на суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. А суд, щоб правильно встановити фактичний бік справи, наділено повноваженням як за клопотанням особи, яка бере участь у справі, так і з власної ініціативи збирати докази.

Правила щодо належності та допустимості доказів, а також інститут забезпечення доказів в адміністративному та цивільному судочинстві не відрізняються. Хіба що в адміністративному судочинстві, виходячи з принципу офіційності, суд може забезпечити докази з власної ініціативи.

8. Порядок та умови надання правової допомоги в адміністративних справах. Межі надання допомоги працівниками судів

Надзвичайно важливим в адміністративному судочинстві є право сторони на правову допомогу. Відповідно до роз'яснення Конституційного Суду України право на правову допомогу — це гарантована Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги³¹. На відміну від конституційних положень, які, згідно з позицією Конституційного Суду, стосуються лише фізичних осіб, стаття 16 КАС визнає право на правову допомогу за усіма особами, які беруть участь у справі, незалежно від того, фізичні це особи чи юридичні.

Право на правову допомогу в адміністративному процесі може бути реалізоване у формі представництва. Правову допомогу в адміністративному процесі може надавати адвокат чи інша особа, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги.

³¹ 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 року // Офіційний вісник України. - 2000. - №47. - Ст. 2045.

Витрати, пов'язані з оплатою правової допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги. За результатами вирішення справи ці витрати можуть бути присуджені з іншої сторони, але у межах, встановлених законом (а до прийняття відповідного закону і набрання ним чинності – Кабінетом Міністрів України).

На відміну від кримінальних справ, держава не має зобов'язань забезпечувати правову допомогу в адміністративних справах, адже у них особу не притягають до суду, а вона сама ініціює процес. Крім того, залучення адвоката чи іншого фахівця у галузі права, який згідно з законом може надавати правову допомогу, є правом сторони. Однак, у деяких випадках право на справедливий судовий розгляд вимагає від держави забезпечити правову допомогу й у таких справах. Згідно з практикою Європейського суду з прав людини, держава повинна гарантувати допомогу правника, якщо "це необхідно для забезпечення реального доступу до правосуддя або у разі, якщо в окремих категоріях справ за внутрішнім законодавством деяких держав-учасниць є обов'язковим юридичне представництво, або ж у разі складності процесу"³².

Частиною третьою статті 16 КАС встановлено, що суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги і забезпечує надання правової допомоги, якщо відповідний орган всупереч закону відмовив особі у забезпеченні правової допомоги. Такий механізм дозволить уникнути окремого додаткового процесу щодо оскарження протиправної відмови органу у забезпеченні правової допомоги.

Необхідно звернути увагу, що, згідно з перехідними положеннями КАС, його норми щодо звільнення особи від оплати правової допомоги та забезпечення надання правової допомоги наберуть чинності з моменту набрання чинності відповідним законом. Однак, відсутність такого закону не позбавляє суд можливості уже зараз повністю або частково звільнити від судових витрат (стаття 88 КАС), зокрема й від

³² See §26 of Judgment of THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: AIREY v. IRELAND, 09 October 1979, Published in A32.

витрат на правову допомогу. Варто також пам'ятати, що чинне законодавство встановлює випадки, коли правову допомогу необхідно надавати безоплатно. Так, на безоплатну правову допомогу можуть розраховувати, зокрема:

1) ветерани війни та інші особи, на яких поширює дію Закон України "Про статус ветеранів війни і гарантії їх соціального захисту", — з питань, пов'язаних з їх соціальним забезпеченням (частина друга статті 22 Закону України "Про статус ветеранів війни і гарантії їх соціального захисту" від 22 жовтня 1993 року у редакції Закону України від 22 грудня 1995 року №488/95-ВР³³);

2) особи, яким надають психіатричну допомогу, — з питань, пов'язаних з наданням їм психіатричної допомоги (частина третя статті 25 Закону України "Про психіатричну допомогу" від 22 лютого 2000 року³⁴);

3) неповнолітні батьки, які досягли чотирнадцяти років, - щодо захисту прав, свобод та інтересів їх як батьків, а також їхньої дитини в суді (частини друга і третя статті 156 СК України);

4) особи, які не здатні до самообслуговування через похилий вік, хворобу, інвалідність і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу (частина четверта статті 7 Закону України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 року³⁵);

5) особи, які перебувають у складній життєвій ситуації через безробіття (якщо вони зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу), стихійне лихо, катастрофу, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб нижче встановленого прожиткового мінімуму (частина четверта статті 7 Закону України "Про соціальні послуги");

6) особи, які є біженцями внаслідок збройних та міжетнічних конфліктів, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб нижче встановленого прожиткового мінімуму (частина четверта статті 7 Закону України "Про соціальні послуги");

7) діти та молодь, які перебувають у складній життєвій ситуації через інвалідність, хворобу, сирітство, безпритульність,

³³ Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №45. - Ст. 425; 1996. - №1. - Ст. 1.

³⁴ Офіційний вісник України. - 2000. - №12. - Ст. 444.

³⁵ Офіційний вісник України. - 2003. - №29. - Ст. 1435.

малозабезпеченість, конфлікти і жорстоке ставлення у сім'ї (частина четверта статті 7 Закону України "Про соціальні послуги").

Виходячи з того, що учасниками адміністративного судочинства, насамперед, позивачами, найчастіше є особи, які не мають необхідної правової підготовки, суд повинен не лише ознайомити їх з процесуальними правами та обов'язками, а й роз'яснити їм ці права та обов'язки, попередити про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій. Адже лише правильне розуміння суті і змісту прав та обов'язків, а також наслідків їх реалізації є необхідною умовою для правильного їх використання чи виконання.

Як вже зазначалось вище, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (частина друга статті 105 КАС). Таку норму запроваджено задля зручності для звичайних громадян, які не вміють оформляти юридичні документи. Ця допомога може полягати у наданні бланків позовних заяв, консультуванні особи щодо їх заповнення, попередня перевірка правильності складання позовної заяви тощо. При цьому консультації службовця апарату адміністративного суду можуть стосуватися лише процесуальних аспектів оформлення позовної заяви, але не суті спору.

Важливою гарантією права знати свої права та обов'язки є вимога до суду разом з копією ухвали про відкриття провадження (у першій, апеляційній, касаційній інстанціях) надсилати інформацію про процесуальні права та обов'язки (див. частину п'яту статті 107, пункт 2 частини першої статті 186, пункт 2 частини першої статті 211 КАС). Роз'яснення особам, які беруть участь у справі, їхніх процесуальних прав та обов'язків, є однією з обов'язкових дій суду під час судового розгляду (див. частину першу статті 130 КАС). В інших випадках суд повинен роз'яснювати ці права та обов'язки, якщо це прямо передбачено КАС (див., наприклад, частину першу статті 127), або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, а також у кожному випадку, коли очевидно, що особа, яка бере участь у справі, не розуміє суті і змісту якогось свого права чи обов'язку. У разі

відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову або примирення сторін перед прийняттям відповідного рішення суд повинен обов'язково попередити про правові і фактичні наслідки вчинення цих дій.

Випадки, коли суд зобов'язаний іншим чином сприяти особам, які беруть участь у справі, здійсненню їхніх прав визначені, зокрема, статтями 115 (судові доручення щодо збирання доказів), 73-75 (забезпечення доказів), частиною третьою статті 71 (витребування судом доказів, якщо особа самостійно не може їх подати), статтею 81 КАС (призначення експертизи).

9. Проходження справи в адміністративному суді та особливості такого проходження порівняно з іншими видами судочинства

Проведення у справі в адміністративному суді побудоване за загальними правилами судочинства з особливостями, які впливають із принципів адміністративного судочинства та предмету розгляду. Правила провадження в адміністративній справі відображають динаміку адміністративного процесу. Вважаємо за необхідне зосередити увагу на питаннях проходження адміністративної справи відповідно до принципу інстанційності, тобто у суді першої інстанції, а також у судах апеляційної та касаційної інстанцій, та екстраординарних видах перегляду судових рішень — за винятковими та нововиявленими обставинами.

Перша інстанція

Адміністративний процес у суді першої інстанції умовно можна поділити на чотири стадії:

- 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) судовий розгляд;
- 4) ухвалення судового рішення.

Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі. Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може бути відкрито не інакше як за наявності належно оформленого адміністративного позову.

Адміністративний позов подається у формі письмової позовної заяви особисто або поштою. Допустимо, на наш погляд, подавати позовну заяву також електронною поштою за наявності відповідних технічних можливостей в адміністративному суді і за умови підписання заяви електронним цифровим підписом, що відповідає вимогам законодавства.

Адміністративний позов може подати позивач або представник позивача (частина перша статті 105 КАС). Якщо позовну заяву подає представник, то одночасно з нею він повинен подати довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника (частина п'ята статті 106 КАС). У разі надіслання поштою позовної заяви, підписаної представником, замість такого документа, на наш погляд, може бути подана його належним чином засвідчена копія. Особливо, це стосується законних представників.

Особисто позовна заява подається через канцелярію суду, а не судді. У канцелярії вона реєструється і передається у встановленому порядку судді. Адміністративний позов третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, може бути подано суду безпосередньо під час судового розгляду справи.

На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (частина друга статті 105 КАС). Таку норму запроваджено задля зручності для звичайних громадян, які не вміють оформляти юридичні документи. Ця допомога може полягати у наданні бланків позовних заяв, консультуванні особи щодо їх заповнення, попередня перевірка правильності складання позовної заяви тощо. При цьому консультації службовця апарату адміністративного суду можуть стосуватися лише процесуальних аспектів оформлення позовної заяви, але не суті спору.

За звернення до адміністративного суду сплачується судовий збір. Згідно з перехідними положеннями КАС, до набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розміри судового збору, судовий збір при зверненні до адміністративного суду сплачується у порядку, встановленому законодавством для державного мита. За подання адміністративного позову сплачується судовий збір у розмірі 0,2 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, тобто 3 гривні 40 копійок (див. підпункт "б" пункту 1 статті 3 Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито" від 21 січня 1993 року³⁶). Проте, якщо одночасно заявлено майнові вимоги про стягнення грошових коштів, то сума судового збору збільшується на один відсоток від розміру таких вимог, але не більше ніж на 1700 гривень (пункт 3 Розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" КАС). За обґрунтованим клопотанням (його може бути викладено у самій позовній заяві), вирішуючи питання про відкриття провадження в адміністративній справі, суд може звільнити позивача від сплати судового збору, зменшити його розмір, відстрочити або розстрочити його сплату на підставі статті 88 КАС.

Про відкриття провадження в адміністративній справі суддя адміністративного суду не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до адміністративного суду постановляє ухвалу, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження у справі. В ухвалі суддя, зокрема, має вирішити питання про одноособовий чи колегіальний судовий розгляд справи.

Якщо позовну заяву подано без додержання встановлених вимог щодо форми, структури позовної заяви та додатків до неї або не сплачено судовий збір, суддя постановляє ухвалу про *залишення позовної заяви без руху*. В ухвалі зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Якщо позивач своєчасно усуне недоліки позовної заяви, то вона вважатиметься поданою у день первинного її подання до адміністративного суду. Якщо

³⁶ Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №13. - Ст. 113; 1995. - №30. - Ст. 229.

недоліки не будуть усунуті у встановлений строк, суд постановляє ухвалу про *повернення позовної заяви* позивачеві. Крім цього, суд постановляє таку ухвалу, якщо:

- 1) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;
- 2) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- 3) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- 4) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- 5) справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Залишення позовної заяви без руху або повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду, якщо відпадуть обставини, що стали підставою для постановлення відповідної ухвали.

Суддя постановляє ухвалу про *відмову у відкритті провадження в адміністративній справі*, якщо:

- 1) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, тобто вирішення спору взагалі не належить до адміністративної юрисдикції;
- 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду чи ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін;
- 3) наступила смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

Процедура розгляду адміністративної справи судом першої інстанції складається з двох стадій — стадії підготовчого

провадження і стадії судового розгляду.

Підготовче провадження. Підготовче провадження здійснюється суддею, який відкрив провадження у справі. Завдання цієї стадії – визначити спірні питання між сторонами, а також можливості щодо примирення, а при відсутності у сторін бажання примиритися – зібрати увесь доказовий матеріал, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, з тим, щоб розглянути і вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

За обґрунтованим клопотанням позивача про невідкладне вирішення адміністративної справи суддя повинен вжити заходи щодо якнайскорішого розгляду і вирішення справи. У такому разі, судові виклики чи повідомлення осіб, які беруть участь у справі, та інших учасників адміністративного процесу можуть здійснюватися за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи інших виняткових засобів судових викликів і повідомлень.

На стадії попереднього провадження суддя повинен вирішити питання, зокрема, щодо збирання необхідних доказів, про залучення третіх осіб до справи, про виклик на судовий розгляд свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів. У разі потреби він може витребувати необхідні докази, звернутися до іншого адміністративного суду із судовим дорученням, вжити заходи забезпечення адміністративного позову, об'єднати справи в одне провадження чи навпаки роз'єднати справу у різні самостійні провадження. Матеріали адміністративної справи під час здійснення попереднього провадження є відкритими для кожної особи, яка бере участь у справі.

Щоб з'ясувати, чи можливо врегулювати спір до судового розгляду справи, а якщо це неможливо – щоб забезпечити всебічне та об'єктивне вирішення справи протягом розумного строку, суддя може провести попереднє судове засідання. КАС не встановлює вимог до процедури проведення попереднього судового засідання. Керуючись аналогією закону, при проведенні попереднього судового засідання можуть застосовуватися правила розгляду справи у судовому засіданні. Однак, на наш погляд, зустріч судді з обома сторонами може мати

менш формальний характер, тобто не фіксуватися технічними засобами, відбуватися у вигляді звичайного спілкування, без дотримання якоїсь наперед визначеної схеми. Це має сприяти вільному обміну думками між сторонами і суддею щодо можливостей примирення чи інших способів припинення спору, щодо формування доказової бази тощо.

На відміну від цивільного судочинства, попереднє судове засідання проводиться не у кожній адміністративній справі, а лише там, де суддя визнає це доцільним. Найчастіше необхідність у попередньому судовому засіданні існує, якщо предмет і характер спору свідчить про те, що його може бути вичерпано уже на цій стадії. Роль судді у цьому випадку наближається до ролі медіатора — особи, що сприяє сторонам самостійно врегулювати конфлікт, пропонуючи різні варіанти узгодження інтересів. Також, попереднє судове засідання потрібне, якщо у справі необхідно встановити чимало обставин, про які можуть свідчити найрізноманітніші докази. У цьому випадку суддя за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, повинен чітко визначити предмет доказування (обставини, щодо яких існує спір і які належить встановити під час судового розгляду) та коло необхідних доказів.

З метою процесуальної економії та для зручності учасників адміністративного судочинства встановлено, що якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, які беруть участь у справі, вирішено необхідні для розгляду справи питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочато того самого дня. Як правило, найзручніше, якщо судовий розгляд почнеться невідкладно або з невеликою перервою після попереднього судового засідання.

За наслідками підготовчого провадження суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;
- 2) зупинення провадження у справі;
- 3) закриття провадження у справі;
- 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

Якщо спір між сторонами не врегульовано, після вчинення усіх дій, що необхідні для підготовки справи до судового розгляду, суд призначає адміністративну справу до судового розгляду. В ухвалі про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду зазначається які підготовчі дії проведені, і встановлюється дата, час та місце розгляду справи. За наслідками підготовки справи до судового розгляду суд може прийняти і постанову — про задоволення адміністративного позову у разі визнання відповідачем адміністративного позову.

Судовий розгляд. Завданням стадії судового розгляду є з'ясування позицій сторін, дослідження доказів в адміністративній справі з метою встановлення на їх основі обставин. Судовий розгляд адміністративної справи здійснюється судом (суддею одноособово або колегією суддів) в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, крім випадку, коли розгляд відбувається у порядку письмового провадження за клопотанням осіб, які беруть участь у справі.

За загальним правилом судовий розгляд справи має відбуватися у відкритому судовому засіданні. Справу може бути розглянуто в закритому судовому засіданні у виняткових випадках, — коли це необхідно для нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом. Наприклад, судові засідання або його частина можуть бути оголошені закритими для дослідження змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції фізичних осіб, звуко- чи відеозаписів особистого характеру (див. статті 144, 146 КАС).

При розгляді адміністративної справи судом першої інстанції головуєчим у судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження. Головуючий у судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення

повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи. Головуючий у судовому засіданні, зокрема виконує такі обов'язки, — він:

1) відкриває судові засідання та оголошує, яка справа розглядається;

2) оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз'яснює особам, які беруть участь у справі та прибули в судові засідання, їхнє право заявляти відводи;

3) роз'яснює перекладачеві, особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертів, спеціалісту, їхні права та обов'язки, встановлені КАС, надає їм слово в судовому засіданні;

4) проголошує судові рішення, роз'яснює його зміст, порядок і строк оскарження.

Стадія судового розгляду складається з таких основних елементів:

1) відкриття судового засідання;

2) оголошення складу суду;

3) роз'яснення судом учасникам адміністративного процесу їхніх прав та обов'язків;

4) вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі;

5) розгляд адміністративної справи по суті, тобто з'ясування обставин у справі та перевірка їх доказами (доповідь головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст справи; розгляд можливостей щодо примирення; дослідження доказів, зокрема заслуховування пояснень осіб, які беруть участь у справі, показань свідків тощо);

6) судові дебати.

Відкриваючи судові засідання, головуючий оголошує, яка справа розглядається, і з'ясовує у секретаря судового засідання, хто з викликаних та повідомлених осіб прибув в судові засідання, а також чи вручено судові повістки та повідомлення тим, хто не з'явився. Суд за документами, що посвідчують особу, встановлює особи тих, хто прибув у судові засідання, а також перевіряє повноваження посадових і

службових осіб, представників.

Якщо у судовому засіданні бере участь перекладач, головуючий роз'яснює йому права та обов'язки, попереджає його про кримінальну відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків, а також приводить перекладача до присяги.

Після цього секретар судового засідання повідомляє учасникам адміністративного судочинства про те, що перебіг судового засідання фіксується технічними засобами, а також в яких умовах здійснюється запис, зокрема, як розташовані мікрофони.

Далі головуючий у судовому засіданні оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз'яснює особам, які беруть участь у справі та прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи.

Якщо в судове засідання не прибув хтось з осіб, які беруть участь у справі, свідок, експерт, спеціаліст, суд вирішує питання про те, чи є можливість розглядати справу за їх відсутності чи необхідно відкласти розгляд. Підстави для відкладення розгляду справи у разі неприбуття особи, яка бере участь у справі, визначено статтею 128 КАС, виходячи з ролі цієї особи у справі. Особливість адміністративного судочинства у тому, що у справах, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень, він обмежений у можливостях затягувати розгляд справи. Так, якщо відповідач-суб'єкт владних повноважень, якого належним чином повідомлено про дату, час і місце судового розгляду, не прибув у судове засідання без поважних причин, суд може вирішити справу на підставі наявних у ній доказів (як правило, якщо проти відкладення розгляду справи у позивача нема заперечень).

Якщо перешкода для розгляду адміністративної справи нема, головуючий у судовому засіданні роз'яснює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їхні процесуальні права та обов'язки. Важливо, що особам, які беруть участь у справі, видається пам'ятка з переліком їхніх процесуальних прав та обов'язків.

Якщо у судовому засіданні беруть участь експерт, спеціаліст, їм роз'яснюються їхні процесуальні права та

обов'язки експерта. Експерт, крім того, попереджується про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок та за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків, після чого експерт складає перед судом присягу. На наш погляд, не буде порушенням, якщо зазначені процесуальні дії щодо експерта чи спеціаліста вчинятимуться безпосередньо перед залученням їх до виконання своїх професійних обов'язків у судовому засіданні.

Після відкриття судового засідання та роз'яснення учасникам адміністративного судочинства їхніх прав та обов'язків у судовому засіданні, відводиться час на розгляд і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі. На цьому етапі вирішуються заяви про відвід (самовідвід) судді, експерта, перекладача, спеціаліста або секретаря судового засідання, якщо такі надійшли. Цим завершується підготовча частина судового засідання і суд переходить до судового розгляду справи по суті, що полягає у з'ясуванні обставин у справі та перевірки їх доказами.

Головуючий в судовому засіданні (при одноособовому або колегіальному розгляді) чи суддя-доповідач (за уповноваженням головуючого у колегії суддів) доповідає про зміст позовних вимог, про позицію осіб, які беруть участь у справі, зокрема, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження. Після доповіді суд з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися. Позивач може відмовитися від адміністративного позову, відповідач — визнати позов, або сторони можуть примиритися і на стадії судового розгляду — у будь-який час аж до виходу суду в нарадчу кімнату для вирішення спору по суті. Так само, протягом всього часу судового розгляду, позивач може змінити позовні вимоги. Якщо для підготовки до справи у зв'язку зі зміною позивачем позовних вимог відповідачу необхідний час, суд може оголосити перерву в судовому засіданні.

Для встановлення обставин у справі у судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показання свідків, досліджуються письмові та речові докази,

висновки експертів.

Першим дає пояснення позивач, за ним відповідач. Якщо у справі є третя особа, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору, вона дає пояснення після тієї сторони, на чиему боці вона бере участь. У разі наявності третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, суд може надати їй слово як після пояснень позивача, так і після пояснень обох сторін. Після виступу такої третьої особи слово має бути надано для пояснень відповідачам за позовом третьої особи. Представник може давати суду пояснення після сторони чи третьої особи, яку він представляє, або замість неї.

Особи, які беруть участь у справі, можуть задавати питання одна одній у порядку, встановленому головуючим.

Пояснення осіб, які беруть участь у справі, можуть бути надані за їхньою згодою у формі показань свідка. Головуючий, надаючи слово для пояснень особам, які беруть участь у справі, з'ясовує, чи обставини у справі, щодо яких вони даватимуть пояснення відомі їм особисто. Якщо так, головуючий повинен запитати у таких осіб, чи не заперечують вони, щоб суд допитав їх як свідків. При цьому роз'яснюються наслідки такого допиту. Якщо особа, яка бере участь у справі, погодилася бути допитаною як свідок, суд під розписку попереджає її про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиві показання і приводить до присяги.

Заслухавши пояснення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, суд встановлює порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовують свої вимоги та заперечення, та доказів, зібраних за ініціативою суду. Процедура дослідження доказів в адміністративному судочинстві відрізняється від цивільного судочинства більшою активністю суду, зумовленою принципом офіційного з'ясування обставин у справі.

Ця активність проявляється, наприклад, у тому, що головуючий у судовому засіданні та інші судді можуть задавати свідкові, експерту, спеціалістові питання в будь-який час дослідження відповідних доказів (у цивільному судочинстві лише після допиту свідка, опитування експерта та спеціаліста особами, які беруть участь у справі). До того ж у судовому засіданні може постати необхідність зібрати і дослідити

додаткові докази, у тому числі з ініціативи суду.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами суд переходить до судових дебатів. Судові дебати складаються з промов осіб, що беруть участь у справі, у яких вони дають оцінку доказам та обставинам у справі, які, на їхню думку, підтверджуються дослідженими доказами, а також можуть висловити своє бачення того, яке рішення повинен ухвалити суд. Особи, які беруть участь у справі, виступають у судових дебатах зазвичай у тому ж порядку, що й давали пояснення.

Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Ухвалення судового рішення. Судове рішення за результатами розгляду адміністративної справи ухвалюється судом у нарадчій кімнаті. Якщо справа розглядалася колегією суддів, то для ухвалення рішення проводиться нарада. Кожен суддя зі складу колегії висловлює свою позицію з кожного питання, що належить вирішити. Ці питання вирішуються голосуванням більшістю голосів суддів. Головуючий в судовому засіданні голосує останнім. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім суддів, які розглядали справу. До виходу з нарадчої кімнати судді повинні уникати будь-якого спілкування із "зовнішнім світом" — телефонних розмов тощо. Це повинно звільнити їх від будь-якого впливу і тиску при ухваленні судового рішення. Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

Ухвалюючи судове рішення (постанову) по суті адміністративного позову суд вирішує:

- 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення осіб, які беруть участь у справі, та якими доказами вони підтверджуються;
- 2) чи наявні інші обставини, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;
- 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- 4) чи належить задовольнити позовні вимоги або

відмовити в їх задоволенні;

- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення

адміністративного позову (якщо такі застосовувалися).

Якщо під час ухвалення рішення виявиться необхідність додатково з'ясувати будь-яку обставину у справі, суд ухвалою поновлює судовий розгляд. У цьому разі розгляд справи проводиться в межах, необхідних для з'ясування обставини, що потребує додаткової перевірки.

При вирішенні адміністративної справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. Судове рішення ухвалюється, складається окремим документом і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. Якщо суддя, який розглядав справу у складі колегії суддів, не погоджується з думкою більшості суддів, він має право викласти окрему думку. Окрема думка є відкритою для ознайомлення, але прилюдно не проголошується.

Судове рішення проголошується прилюдно відразу після виходу суду з нарадчої кімнати. Якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно може бути проголошено лише резолютивну частину рішення. Головуючий у судовому засіданні з власної ініціативи або за бажанням осіб, які беруть участь у справі, роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження. Особи, які беруть участь у справі, можуть отримати в суді копію судового рішення. Якщо особа, яка бере участь у справі, не була присутня в судовому засіданні, їй не пізніше наступного дня після ухвалення судового рішення надсилається його копія.

У виняткових випадках, якщо адміністративна справа є складною і складання постанови займе багато часу, то у судовому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, повинні бути проголошені вступна та резолютивна частини постанови. Складення постанови у повному обсязі в таких випадках може бути відкладено, але не більше, ніж на п'ять днів з дня

закінчення розгляду справи. У разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частин постанови суд повинен повідомити час виготовлення постанови суду в повному обсязі.

Апеляційна інстанція

Завданням апеляційної інстанції є перегляд за апеляційною скаргою адміністративної справи і судового рішення на предмет правильності встановлення судом першої інстанції обставин у справі та застосування норм права. Таким чином, суд апеляційної інстанції покликаний забезпечити виправлення помилок суду першої інстанції як у питаннях факту (правильність оцінки доказів і встановлення обставин), так і в питаннях права (правильність застосування матеріального і процесуального права).

Адміністративний процес у суді апеляційної інстанції, як і в першій інстанції, також можна умовно поділити на стадії:

- 1) апеляційне оскарження;
- 2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду;
- 3) апеляційний розгляд;
- 4) ухвалення судового рішення.

Апеляційне оскарження. Предметом апеляційного оскарження є насамперед судові рішення, якими закінчується провадження в суді першої інстанції (як постанови по суті справи, так і ухвали про залишення адміністративного позову без розгляду, про закриття провадження в адміністративній справі). У КАС визначено ще низку інших ухвал, що може бути оскаржено до суду апеляційної інстанції.

Загальним є правило, що в апеляційному порядку може бути оскаржено будь-яку постанову суду, яка не набрала законної сили. Виняток встановлено лише для деяких постанов адміністративного суду у виборчих спорах та спорах, пов'язаних з процесом референдуму (див. частину четверту статті 177 КАС). Відтягування набрання законної сили останніми шляхом подання апеляції може позбавити сенсу судовий захист у таких адміністративних справах, оскільки, наприклад, після виборів чи

референдуму він виявиться запізнлим.

Право на апеляційне оскарження будь-яких ухвал адміністративного суду заклало б можливість зловживати цим правом з метою затягнути процес — заявляти необґрунтовані клопотання і оскаржувати ухвали про відмову в задоволенні таких клопотань. Тому законодавець обмежив коло ухвал, що може бути оскаржено в апеляційному порядку окремо від постанови суду. Згідно з КАС, такими ухвалами є:

серед ухвал, пов'язаних з розглядом справи у першій інстанції, — ухвали:

щодо³⁷ передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого;

щодо забезпечення доказів;

про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку;

про залишення позовної заяви без руху;

про повернення позовної заяви;

про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі;

щодо забезпечення адміністративного позову;

про залишення позовної заяви без розгляду;

про зупинення провадження у справі;

про закриття провадження у справі;

а також:

окрема ухвала;

додаткова ухвала (щодо питань, ухвали з яких може бути оскаржено);

серед ухвал, пов'язаних з виконанням судових рішень в адміністративних справах, — ухвали:

про відмову в ухваленні додаткового судового рішення;

щодо внесення виправлень у судове рішення;

щодо роз'яснення судового рішення;

щодо звернення постанови до негайного виконання;

щодо внесення виправлень до виконавчого листа або визнання його таким, що не підлягає виконанню;

³⁷ Прийменник "щодо" означає як ухвали про певну процесуальну дію, так і ухвали про відмову у її вчиненні.

щодо видачі дубліката виконавчого листа;
щодо поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання;
щодо визнання мирової угоди на стадії виконання судового рішення;
щодо прийняття відмови стягувача від примусового виконання;
щодо відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення;
щодо заміни сторони виконавчого провадження;
щодо повороту виконання судового рішення.

Як постанову, так і ухвалу суду першої інстанції може бути оскаржено повністю (якщо особа вважає всі висновки суду хибними) або частково (якщо особа вважає лише окремі висновки суду неправильними).

Право на апеляційне оскарження має кожна особа, про чий права, свободи, інтереси та обов'язки суд вирішив питання. Інакше кажучи, таке право мають:

- 1) сторони і треті особи;
- 2) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки.

Правом на апеляційне оскарження наділені представники цих осіб. І не обов'язково, щоб цей представник брав участь у справі під час її розгляду судом першої інстанції. Представник, який бере участь в адміністративній справі на основі договору, може оскаржувати судові рішення, якщо таке право обумовлене у виданій йому довіреності.

Усі названі особи мають безпосередню матеріальну і (або) процесуальну заінтересованість у результатах вирішення справи.

У переважній більшості випадків оскаржувати судові рішення буде особа, яка бере участь у справі, якщо результат розгляду її не влаштовує. Однак можливі ситуації, коли судові рішення безпосередньо стосуватиметься інтересів іншої особи, яка не брала участі у справі. Найчастіше вона дізнається про справу уже після ухвалення рішення. В ідеалі, суд першої інстанції мав би залучити таку особу або надати їй можливість вступити у

справу ще під час розгляду. Однак внаслідок помилки або через відсутність відомостей суд цього не зробив. Тому для захисту своїх інтересів така особа також має право на оскарження.

Особливістю справ про оскарження нормативно-правових актів є зокрема те, що у цих справах право оскаржити судові рішення надано лише особам, які брали участь у справі, інакше апеляційний суд виявився б заваленим апеляційними скаргами осіб, які під час провадження у суді першої інстанції не виявили бажання взяти участь у справі і не добивалися результату, який би їх влаштував. Тому в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правових актів запроваджене обов'язкове повідомлення в офіційному виданні про відкриття провадження. Це потрібно для того, щоб кожна заінтересована особа могла взяти участь у розгляді справи судом першої інстанції, якщо вона того бажає. Однак, якщо така особа не виявила бажання взяти участь у справі, вона втрачає право на апеляційне оскарження, незалежно від того, що судові рішення може стосуватися її інтересів. Апеляційна скарга такої особи залишається без розгляду (див. частину шосту статті 171 КАС).

До осіб, які не брали участі у справі, можна віднести і свідка, експерта, спеціаліста, перекладача. Вони також можуть оскаржити судові рішення у частині судових витрат, якщо це стосується їхніх інтересів (див. частину другу статті 98 КАС).

Порядок апеляційного оскарження в адміністративному судочинстві практично не відрізняється від порядку, встановленого у цивільному судочинстві. Спочатку особа, яка бажає оскаржити рішення суду апеляційної інстанції, повинна подати *заяву про апеляційне оскарження*. Цим вона інформує суд про те, що судові рішення буде оскаржено, щоб суд не звернув його до виконання. Заява про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня її проголошення, а в разі складення постанови у повному обсязі відповідно до статті 160 КАС — з дня складення в повному обсязі. Заява про апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Якщо ухвалу було постановлено без виклику особи, яка її оскаржує, то строк подання заяви про апеляційне оскарження обчислюється з

дня отримання нею копії ухвали.

Якщо протягом цих строків не подано жодної заяви про апеляційне оскарження, судове рішення набирає законної сили і його може бути виконано примусово. Такий механізм дає можливість прискорити виконання судового рішення, з яким сторони погоджуються та не збираються оскаржувати.

Обґрунтування мотивів оскарження і вимоги до суду апеляційної інстанції викладаються особою, яка подала заяву про апеляційне оскарження, в *апеляційній скарзі*. Для цього КАС їй надається більш тривалий строк:

- 1) для подання апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції — двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження;
- 2) для подання апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції — десять днів після подання заяви про апеляційне оскарження.

Апеляційну скаргу може бути подано без попереднього подання заяви про апеляційне оскарження, якщо така скарга подається у строк, встановлений для подання заяви про апеляційне оскарження. Тобто особа не зобов'язана подавати заяву про апеляційне оскарження судового рішення, якщо вона подає апеляційну скаргу на постанову суду протягом десяти днів, а на ухвалу — протягом п'яти днів.

В апеляційній скарзі зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції, чи просить суд розглянути справу за її відсутності. Це важливо для того, щоб визначити, у якому провадженні розглядати справу — усному чи письмовому.

Заява про апеляційне оскарження і апеляційна скарга подаються до відповідного адміністративного суду апеляційної інстанції, але через адміністративний суд першої інстанції, що ухвалив рішення. Це означає, що адресатом вимог апеляційної скарги є адміністративний суд апеляційної інстанції, оскільки він уповноважений їх розглянути, однак заява про апеляційне оскарження і апеляційна скарга надсилаються або подаються адміністративному суду першої інстанції, щоб він приєднав до них матеріали адміністративної справи. Крім цього, заява про

апеляційне оскарження і апеляційна скарга є сигналом для того, щоб суд першої інстанції не звернув судове рішення до виконання.

За подання апеляційної скарги сплачується судовий збір. До набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розміри судового збору, розмір судового збору при зверненні до адміністративного суду (у тому числі й з апеляційною скаргою) становить 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (підпункт 2 пункту 3 розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" КАС).

Суд першої інстанції надсилає усі ці матеріали до адміністративного суду апеляційної інстанції;

1) після одержання всіх апеляційних скарг у справі від осіб, які подали заяви про апеляційне оскарження,

або 2) через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги (адже ще протягом цього часу можуть надійти апеляційні скарги від осіб, які подали заяву про апеляційне оскарження).

Якщо після направлення справи до адміністративного суду апеляційної інстанції надійшли ще апеляційні скарги (наприклад, доставку кореспонденції було затримано поштою), такі скарги не пізніше наступного дня після їх надходження направляються до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Адміністративна справа, що надійшла до адміністративного суду апеляційної інстанції, не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу. Суддя-доповідач протягом трьох днів повинен вирішити питання щодо відкриття апеляційного провадження.

Якщо апеляційну скаргу подано без додержання встановлених вимог щодо форми, структури апеляційної скарги та додатків до неї або не сплачено судовий збір суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення скарги без руху. В ухвалі зазначаються недоліки апеляційної скарги, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Якщо недоліки не будуть усунуті у встановлений строк, суддя-доповідач постановляє ухвалу про повернення апеляційної скарги.

За аналогією із процесом у суді першої інстанції, суддя-

доповідач своєю ухвалою може повернути апеляційну скаргу також, якщо:

- 1) особа, що її подала, до відкриття апеляційного провадження подала заяву про відкликання апеляційної скарги;
- 2) апеляційну скаргу подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- 3) апеляційну скаргу від імені особи, яка бере участь у справі, подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- 4) справа не підсудна цьому адміністративному суду апеляційної інстанції.

Так само (за аналогією) суддя-доповідач постановляє ухвалу про відмову у відкритті апеляційного провадження, якщо наступила смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із апеляційною скаргою, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Якщо особою було порушено строк подання заяви про апеляційне оскарження чи апеляційної скарги, така заява або скарга ухвалою суду апеляційної інстанції залишаються без розгляду, якщо за заявою особи, яка їх подала, суд не знайде підстав для поновлення строку.

За відсутності зазначених вище перешкод суддя-доповідач постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду. Така підготовка здійснюється суддею-доповідачем протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження. Для цього він повинен:

- 1) надіслати копії ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копіями заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги, інформацією про їхні права та обов'язки і встановити строк для подання заперечень на апеляційну скаргу;
- 2) запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребувати ці докази за клопотанням особи, що подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи;
- 3) вирішити інші письмово заявлені клопотання осіб, які

беруть участь у справі;

4) вирішити питання про можливість письмового провадження в суді апеляційної інстанції.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до апеляційного розгляду.

Апеляційний розгляд. Апеляційний розгляд адміністративної справи відбувається в порядку усного (у судовому засіданні) або письмового провадження. Апеляційний розгляд у судовому засіданні здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для апеляційної інстанції. Такі особливості полягають, зокрема, у:

1) змісті доповіді судді-доповідача — він повідомляє в необхідному обсязі про зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї;

2) порядку виступу осіб, які беруть участь у справі, для надання пояснень або в судових дебатах — першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу (якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач); далі слово надається особам, які приєдналися до апеляційної скарги; а потім — іншим особам, які беруть участь у справі;

3) наслідках неприбуття у судове засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду — таке неприбуття не перешкоджає розглядові справи, але якщо суд апеляційної інстанції визнав обов'язковою участь в судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі, та вони не прибули, суд апеляційної інстанції може відкласти апеляційний розгляд справи.

Письмове провадження проводиться, якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили про можливість розгляду справи у їх відсутності. Воно передбачає вивчення колегією суддів апеляційної скарги, заперечень на неї, інших матеріалів адміністративної справи й ухвалення ними судового рішення без проведення судового засідання.

Суд апеляційної інстанції переглядає справу та судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги та позовних вимог, що були заявлені в суді першої інстанції. Однак,

при встановленні порушень закону, що привели до неправильного вирішення справи, поза межами оскарження суд апеляційної інстанції може вийти за ці межі. Отож при ухваленні судового рішення суд апеляційної інстанції не зв'язаний вимогами апеляційної скарги. Це одна з особливостей адміністративного судочинства в апеляційній інстанції.

Іншою особливістю є те, що *в адміністративних судах не застосовується правило неповної апеляції*, згідно з яким до апеляційної інстанції можуть подаватися додаткові докази, але лише за умови, що вони були необґрунтовано відхилені судом першої інстанції або особа, яка їх подає, з незалежних від неї причин не могла подати їх на розгляд суду першої інстанції. Виходячи з принципу офіційного з'ясування обставин у справі, суд апеляційної інстанції не обмежений в дослідженні доказів: він може за своєю ініціативою витребувати доказ незалежно від того, знали про його існування сторони на момент розгляду справи судом першої інстанції чи ні.

Нові докази може бути досліджено також за клопотанням особи, яка бере участь у справі, якщо суд апеляційної інстанції визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Це єдиний прояв правила неповної апеляції в адміністративному судочинстві, — воно спрямоване на те, щоб особа добросовісно ставилася до ведення своєї справи у суді і не приховувала докази, "приберігаючи" їх для апеляційної інстанції.

Суд апеляційної інстанції може повторно дослідити також докази, досліджені судом першої інстанції з порушенням правил адміністративного судочинства. Це необхідно, зокрема, у випадках, якщо допущені порушення об'єктивно можуть викликати сумнів у достовірності таких доказів. Наприклад, якщо суд першої інстанції допитав свідка без приведення до присяги або без попередження про кримінальну відповідальність.

Ухвалення судового рішення. Судове рішення апеляційної інстанції ухвалюється і оприлюднюється за правилами, що встановлені для суду першої інстанції. За результатами перегляду справи суд апеляційної інстанції, як правило, не повинен направляти справу на новий розгляд. Повноваження суду

апеляційної інстанції щодо дослідження й оцінки доказів практично ті самі, що і в суду першої інстанції. У зв'язку з цим, обсяг повноважень апеляційної інстанції є достатнім, щоб вирішити адміністративну справу по суті вимог адміністративного позову, не повертаючи її на новий розгляд. Тому суд апеляційної інстанції, задовольняючи апеляційну скаргу, зазвичай повинен або ухвалити нову постанову по суті справи, або змінити судові рішення, ухвалені судом першої інстанції.

І лише у випадках, коли допущено такі порушення норм процесуального права, що ставлять під сумнів законність усього судового розгляду у першій інстанції, рішення суду першої інстанції належить скасувати і направити справу на новий розгляд. КАС (стаття 204) до таких випадків віднесено:

1) розгляд і вирішення справи неповноважним складом суду;

2) участь в ухваленні судового рішення судді, якому було заявлено відвід на підставі обставин, що викликали сумнів у неупередженості судді (у разі, якщо заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою);

3) ухвалення чи підписання судового рішення не тим суддею, який розглядав справу.

Якщо ж було оскаржено ухвалу суду першої інстанції, якою провадження у справі не закінчується (проміжна ухвала), то справа направляється до суду першої інстанції для продовження розгляду.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

Касаційна інстанція

Завданням касаційного провадження є перегляд за касаційною скаргою судового рішення апеляційної інстанції, а також судового рішення першої інстанції (після його апеляційного перегляду) на предмет правильності застосування норм права — як матеріального, так і процесуального. Таким чином, на відміну від суду апеляційної інстанції, суд касаційної інстанції покликаний забезпечити виправлення судових

помилки лише у питаннях права.

Переглядаючи судові рішення на предмет дотримання норм права, суд касаційної інстанції спрямовує свою діяльність на досягнення двох цілей: по-перше, це гарантування верховенства права при вирішенні конкретної справи, по-друге, забезпечення через ухвалення рішення у конкретній справі однакового застосування норм права в аналогічних ситуаціях адміністративними судами нижчого рівня.

Друга ціль має досягатися прецедентним характером судових рішень Вищого адміністративного суду для адміністративних судів нижчого рівня. Нерідко трапляються випадки, коли одне й те саме положення закону можна застосовувати по-різному. Касаційна інстанція повинна віднайти такий спосіб застосування цього положення закону, який би відповідав ідеям справедливості й верховенства права. Авторитет касаційної інстанції має засновуватися на високому рівні філософсько-правового обґрунтування того чи іншого рішення касаційної інстанції щодо застосування норм права. Думка суддів касаційної інстанції щодо застосування тієї чи іншої норми права, висловлена у судовому рішенні за наслідками перегляду, повинна братися до уваги судами судів нижчого рівня.

Адміністративний процес у суді касаційної інстанції, як і в першій та апеляційній інстанціях, також можна умовно поділити на стадії:

- 1) касаційне оскарження;
- 2) підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду;
- 3) попередній розгляд справи;
- 4) касаційний розгляд;
- 5) ухвалення судового рішення.

Виходячи з того, що ці стадії загалом збігаються з тими, що виділені в апеляційному провадженні, зупинимося лише на найбільш суттєвих особливостях касаційного провадження.

Касаційне оскарження. Предметом касаційного оскарження можуть бути постанови та ухвали судів першої та (або) апеляційної інстанції. У касаційному порядку може бути оскаржено не кожен ухвалу. Ухвали суду першої інстанції після їх

перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції може бути оскаржено в касаційному порядку самостійно, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі, тобто це ухвали про:

- 1) залишення позовної заяви (апеляційної скарги) без руху;
- 2) повернення позовної заяви (апеляційної скарги);
- 3) відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (апеляційного провадження);
- 4) залишення позовної заяви (заяви про апеляційне оскарження, апеляційної скарги) без розгляду;
- 5) зупинення провадження у справі;
- 6) закриття провадження у справі.

Виходячи з швидкоплинності виборчого процесу та процесу референдуму, законодавець встановив виняток: рішення адміністративних судів у справах, пов'язаних з виборами чи референдумом, не може бути оскаржено у касаційному порядку. Для таких рішень передбачено лише апеляційний порядок оскарження, тобто рішення суду апеляційної інстанції щодо них є остаточними (див. частину дев'яту статті 177 КАС).

Право на касаційне оскарження мають ті особи, які мають право на апеляційне оскарження, тобто це особи, чийх прав, свободи, інтересів чи обов'язків безпосередньо стосується судове рішення.

Касаційну скаргу належить подавати безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції — Вищого адміністративного суду. "Безпосередньо" не означає, що особа не може надіслати її поштою. Йдеться про те, що, на відміну від апеляційного провадження, немає потреби подавати скаргу через адміністративний суд, що вирішив справу. Адже касаційне оскарження ніяким чином вже не впливає на набрання законної сили судовим рішенням — рішення суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту проголошення.

Строк касаційного оскарження становить один місяць після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, а в разі складення постанови в повному обсязі відповідно до статті 160 КАС — з дня складення постанови

в повному обсязі.

За подання касаційної скарги сплачується судовий збір. До набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розміри судового збору, розмір судового збору при зверненні до адміністративного суду (у тому числі й з касаційною скаргою) становить 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (підпункт 2 пункту 3 розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" КАС).

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу. Суддя-доповідач протягом трьох днів повинен вирішити питання щодо відкриття касаційного провадження.

Якщо касаційну скаргу та додатки до неї подано без додержання встановлених вимог щодо форми та структури або не сплачено судовий збір, суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення скарги без руху. В ухвалі зазначаються недоліки касаційної скарги, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Якщо недоліки не будуть усунуті у встановлений строк, суддя-доповідач постановляє ухвалу про повернення касаційної скарги.

За аналогією із процесом у суді першої інстанції, суддя-доповідач своєю ухвалою може повернути касаційну скаргу також, якщо:

особа, що її подала, до відкриття касаційного провадження подала заяву про відкликання касаційної скарги;

касаційну скаргу подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

касаційну скаргу від імені особи, яка бере участь у справі, подано особою, яка не має повноважень на ведення справи.

Окрім того, стаття 214 КАС (зі змінами від 16 березня 2006 року) фіксує повноваження судді-доповідача повертати касаційну скаргу, подану після закінчення строку касаційного оскарження, якщо особа, яка її подала, не ставить питання про поновлення цього строку.

Суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження, якщо справа не переглядалася в апеляційному

порядку. Суддя-доповідач відповідно до статті 214 КАС відмовляє у відкритті касаційного провадження також з підстав, подібних до тих, що застосовує суд першої інстанції:

якщо справа не підлягає касаційному розгляду у порядку адміністративного судочинства;

якщо є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення;

якщо є ухвала про відхилення касаційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою на це саме судове рішення.

Так само (за аналогією) суддя-доповідач постановляє ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження, якщо наступила смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із касаційною скаргою, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

За відсутності зазначених вище перешкод суддя-доповідач постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження і одночасно витребує адміністративну справу із адміністративного суду, в якому вона знаходиться.

Підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду. Таку підготовку здійснює суддя-доповідач протягом десяти днів після відкриття касаційного провадження. Для цього він повинен:

надіслати копії ухвали про відкриття касаційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копіями апеляційної скарги, інформацією про їхні права та обов'язки і встановити строк для подання заперечень на касаційну скаргу;

вирішити письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі;

вирішити питання щодо зупинення виконання оскаржених судових рішень;

вирішити питання про можливість письмового провадження в суді касаційної інстанції.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до попереднього

розгляду справи.

Попередній розгляд справи. З метою дотримання розумних строків розгляду касаційних скарг та зважаючи на значну їх кількість, у касаційному провадженні запроваджено інститут попереднього розгляду справи. Він проводиться колегією суддів без виклику та повідомлення осіб, які беруть участь у справі. У попередньому судовому засіданні касаційну скаргу може бути розглянуто по суті із ухваленням одного із таких рішень:

відхилення касаційної скарги і залишення судового рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування або зміни судового рішення;

скасування судового рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення.

Якщо суд касаційної інстанції у попередньому судовому засіданні не може дійти одностайного висновку про відсутність підстав для скасування або зміни судового рішення або про наявність підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення, суд призначає справу до касаційного розгляду. Для цього достатньо, щоб хоч один суддя зі складу суду дійшов до висновку про необхідність касаційного розгляду.

Касаційний розгляд. Касаційний розгляд адміністративної справи відбувається в порядку письмового або усного провадження (у судовому засіданні). Чи відбуватиметься касаційний розгляд у письмовому чи усному провадженні, — залежить від волевиявлення осіб, які беруть участь у справі.

Це відрізняє касаційний розгляд в адміністративному судочинстві від касаційного розгляду в цивільному судочинстві. У цивільному судочинстві розгляд справи судом касаційної інстанції проводиться судом без повідомлення та присутності осіб, які беруть участь у справі, крім випадків, коли суд визнає за необхідне заслухати пояснення цих осіб. За суттю це аналог письмового провадження.

Письмове провадження проводиться, якщо жодна з осіб, які беруть участь у справі, не заявила клопотання про вирішення справи за її участю у судовому засіданні. Воно передбачає вивчення колегією суддів касаційної скарги, заперечень на неї, якщо такі надійшли, інших матеріалів адміністративної справи й

ухвалення ними судового рішення без проведення судового засідання.

Касаційний розгляд у судовому засіданні здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для касаційної інстанції. Такі особливості полягають, зокрема, у:

1) змісті доповіді судді-доповідача — він повідомляє в необхідному обсязі про зміст оскаржених судових рішень, касаційної скарги та заперечень на неї, якщо вони надійшли;

2) порядку виступу осіб, які беруть участь у справі, для надання пояснень — першій надається слово особі, що подала касаційну скаргу (якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач); далі слово надається особам, які приєдналися до касаційної скарги; а потім — іншим особам, які беруть участь у справі;

3) наслідках неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду — таке неприбуття не перешкоджає касаційному розглядові.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення лише на предмет додержання норм права, а тому у суді касаційної інстанції докази не досліджуються і судові дебати не проводяться. Особи, які беруть участь у справі, в межах оскарження мають право давати пояснення. Суд може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх осіб, які беруть участь у справі, рівний проміжок часу, але про це необхідно оголосити на початку судового засідання.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів попередніх інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скарзі. Водночас, суд касаційної інстанції, як і суд апеляційної інстанції, не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, зокрема й правильність

правової оцінки обставин у справі, і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судових рішеннях попередніх інстанцій, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, адже все це питання факту. Однак він може встановити, що суд першої чи апеляційної інстанції всупереч закону відхилив або врахував той чи інший доказ. Це може стати підставою для скасування судового рішення і направлення справи на новий розгляд до адміністративного суду тієї інстанції, яка першою допустила помилку.

Ухвалення судового рішення. Судове рішення касаційної інстанції ухвалюється і оприлюднюється за правилами, що встановлені для суду першої інстанції.

Суд касаційної інстанції, задовольняючи касаційну скаргу на кінцеве рішення у справі, зазвичай повинен вирішити справу по суті, якщо обставини справи встановлені повно і правильно, але суди першої та апеляційної інстанцій порушили норми матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення незаконного судового рішення. Однак, якщо суд касаційної інстанції встановив порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвели або могли призвести до неправильного вирішення справи і не можуть бути усунені судом касаційної інстанції, адміністративну справу належить спрямувати на новий судовий розгляд. Справа направляється до суду апеляційної інстанції, якщо порушення допущені лише цим судом. Якщо порушення допущено і судом першої інстанції, справа направляється до суду першої інстанції. Висновки і мотиви, з яких скасовані рішення, є обов'язковими для суду першої чи апеляційної інстанції при розгляді справи.

Підставою для направлення справи на новий розгляд, як правило, є порушення норм права, пов'язані з процедурою дослідження доказів, оцінкою доказів та встановленням обставин у справі. Саме такі порушення не можуть бути усунуті судом касаційної інстанції.

У КАС (частина третя статті 227) встановлено випадки, коли судові рішення обов'язково належить скасувати, а справу направити на новий розгляд:

1) розгляд і вирішення справи неповноважним складом суду;

2) участь в ухваленні судового рішення судді, якому було заявлено відвід на підставі обставин, що викликали сумнів у неупередженості судді (у разі, якщо заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою);

3) ухвалення чи підписання судового рішення не тим суддею, який розглядав справу;

4) розгляд справи за відсутності будь-кого з осіб, які беруть участь у справі, належним чином не повідомлених про дату, час і місце судового засідання;

5) вирішення судом питань, що стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків осіб, які не були повідомлені про можливість вступити у справу;

6) розгляд і вирішення судом не всіх вимог (за умови, що цей недолік не був або не може бути усунений ухваленням додаткового рішення, тобто, якщо суд не досліджував докази і не встановлював обставини стосовно цих вимог).

Після закінчення касаційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув, якщо інше не впливає із судового рішення суду касаційної інстанції, тобто, якщо справу не спрямовано на розгляд суду апеляційної інстанції.

Перегляд судових рішень за винятковими обставинами

Завданням провадження за винятковими обставинами є перегляд судових рішень в адміністративних справах на предмет правильності застосування права у разі:

1) неоднакового застосування Вищим адміністративним судом або Вищим адміністративним судом та іншим судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права;

або 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Це ті випадки, коли найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції — Верховний Суд України — повинен принципово визначитися у найскладніших ситуаціях з точки зору права. Таким чином, діяльність Верховного Суду може визначати "політику" правозастосування для системи судів загальної юрисдикції, оскільки його рішення, як правило, мають прецедентний характер для всіх судів загальної юрисдикції.

Неоднакове застосування Вищим адміністративним судом або Вищим адміністративним судом та іншим судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права повинно проявитися у різних справах, однак у подібних правових ситуаціях. Йдеться про застосування, насамперед, норм матеріального права. Однак можливі випадки, коли й неоднакове застосування норм процесуального права може стати підставою для оскарження за винятковими обставинами. Передусім це можливо тоді, коли таке застосування виявилось у судових рішеннях Вищого адміністративного суду. Можливі й випадки, коли суди касаційної інстанції в адміністративних справах і, наприклад, у цивільних справах по-різному застосовують аналогічні правила судочинства.

Визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України може бути підставою для перегляду за винятковими обставинами навіть рішення Верховного Суду України в адміністративній справі. Міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, на сьогодні є Європейський суд з прав людини.

Перегляд на цій підставі хоч і може мати більш формальний характер, оскільки рішення Європейського суду підлягають безпосередньому виконанню без "імплементачії", однак це важливо для відновлення справедливості і авторитету національної судової системи. Національна судова система повинна бути здатною визнавати свої помилки. Ця підстава для перегляду впливає з Рекомендації №R (2000) 2 щодо перегляду справ і відновленню провадження у справі на внутрішньодержавному рівні у зв'язку з рішеннями

Європейського суду з прав людини, схвалена Комітетом міністрів Ради Європи 19 січня 2000 року³⁸.

Перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження. Тому він здійснюється за правилами адміністративного судочинства, встановленими для касаційного провадження, з урахуванням деяких особливостей. Зупинимося на найбільш суттєвих особливостях.

Предметом оскарження за винятковими обставинами можуть бути судові рішення в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку, а також судові рішення суду касаційної інстанції. Ухвали суду касаційної інстанції можуть бути окремо оскаржені за винятковими обставинами, якщо вони перешкоджають провадженню у справі. Тобто це ухвали про:

- 1) залишення позовної заяви (скарги) без руху;
- 2) повернення позовної заяви (скарги);
- 3) відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (апеляційного чи касаційного провадження);
- 4) залишення позовної заяви (скарги) без розгляду;
- 5) зупинення провадження у справі;
- 6) закриття провадження у справі.

За винятковими обставинами можуть бути оскаржені також судові рішення Верховного Суду України в адміністративних справах, але лише з мотивів визнання їх міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Потрібно мати на увазі, що предметом розгляду у Європейському суді з прав людини можуть бути остаточні рішення національних судів, оскільки перед тим, як звернутися до цього Суду особа повинна вичерпати усі національні засоби захисту своїх прав. Як правило, в межах адміністративної юрисдикції остаточними рішеннями є кінцеві постанови та ухвали Вищого адміністративного суду України, постановлені ним у касаційній інстанції. Також остаточним рішенням може

³⁸ Recommendation No. R (2000) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights // web: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=334147&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

вважатися рішення Верховного Суду України в адміністративній справі. Всі вони, відповідно до КАС (стаття 236), можуть стати предметом перегляду у Верховному Суду України у зв'язку з визнанням Європейським судом з прав людини факту порушення Україною її міжнародних зобов'язань згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Однак у виборчих спорах остаточними є рішення судів апеляційної інстанції, а за певних умов – і рішення судів першої інстанції (стаття 177 КАС). Статтею 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 року гарантується право на вільні вибори до законодавчого органу. Отож уже після цих рішень справа про захист права на вільні вибори може постати перед Європейським судом з прав людини.

Скаргу за винятковими обставинами належить подавати безпосередньо до Верховного Суду України протягом одного місяця з дня відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами.

Скарга при перегляді за винятковими обставинами повинна пройти процедуру допуску, що полягає у перевірці судом наявності таких обставин. Завданням цієї стадії є відхилення необґрунтованих скарг з тим, щоб не завантажувати ними Верховний Суд України. Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами здійснюється колегією суддів Судової палати Верховного Суду в адміністративних справах протягом п'ятнадцяти днів після надходження скарги без виклику осіб, які беруть участь у справі. Скарга вважається допущеною до провадження за винятковими обставинами і справа витребується, якщо хоча б три судді дійшли висновку про необхідність цього. Якщо скарга допущена до провадження за винятковими обставинами, суд своєю ухвалою може зупинити виконання відповідних рішень.

Скарга, подана з мотивів визнання судового рішення в адміністративній справі міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України, вважається допущеною до провадження за винятковими обставинами в силу закону - на

підставі частин п'ятої-шостої статті 240 КАС.

Повноваження Верховного Суду щодо розгляду і вирішення вимог скарги за винятковими обставинами подібні до повноважень касаційної інстанції. Однак стосовно вимог скарги Верховний Суд України, на відміну від суду касаційної інстанції, в усіх випадках приймає *постанову*, виходячи з прецедентного значення цього документа, незалежно від того, задоволено вимоги скаржника чи ні.

Якщо Верховний Суд України встановить, що оскаржене судові рішення є незаконним, він скасовує його повністю або частково і направляє справу на новий розгляд до суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції залежно від того, суд якої інстанції першим допустив порушення норми матеріального чи процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи. Верховний Суд України може також скасувати судові рішення судів апеляційної або касаційної інстанції і залишити в силі помилково скасовані судові рішення судів першої або апеляційної інстанції.

У разі визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України, Верховний Суд України може скасувати його повністю або в частині та направити справу на новий розгляд до суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції залежно від того, суд якої інстанції першим допустив порушення міжнародних зобов'язань. Верховний Суд України може також скасувати судові рішення і прийняти нову постанову.

Верховний Суд України відмовляє в задоволенні скарги, якщо обставини, які стали підставою для провадження за винятковими обставинами, не підтвердилися. Так само Верховний Суд України відмовляє в задоволенні скарги, якщо встановить, що судові рішення, оскаржене з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми, права є законним. Водночас, у разі встановлення неоднакового застосування норми права Верховний Суд України повинен констатувати порушення, яке допущено в іншому судовому рішенні суду касаційної інстанції,

яке не було оскаржене. Але змінювати чи скасовувати його в силу дії принципу диспозитивності Верховний Суд України не може.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами

Завданням провадження за нововиявленими обставинами є перегляд справи з фактичного і (або) правового боку у зв'язку з виявленням обставин, про які не міг знати адміністративний суд. Йдеться передусім про випадки, коли немає вини суду у неправосудності судового рішення. Тобто підставою для такого провадження є виявлення таких обставин, які об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи, але не були відомі і не могли бути відомі суду та хоча б одній особі, яка брала участь у справі.

На результатах розгляду адміністративної справи може позначитися низка обставин, про існування яких не знали і не могли знати за умови добросовісного ставлення до виконання своїх обов'язків судді і принаймні одна особа, яка брала участь у справі. Ця особа і наділена правом ініціювати перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами. Таким же правом наділена й особа, яка фактично не брала участі в адміністративній справі, але за змістом правовідносин повинна була бути залучена до участі у справі.

У разі вчинення суддею злочинних зловживань при розгляді адміністративної справи, які позначилися на результатах розгляду (наприклад, ухвалення завідомо неправосудного судового рішення), достатньо, щоб хоча б одна особа, яка брала участь у справі, не знала про існування цієї обставини.

Згідно з КАС (частина друга статті 245), нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою про перегляд судового рішення, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за

собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

За змістом цей перелік нововиявлених обставин відповідає тому, що встановлено й у цивільному судочинстві. Щоправда, у ЦПК (частина друга статті 361) окремо не згадується про таку обставину як встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення. За суттю вона охоплюється найпершою обставиною у цьому переліку, однак у КАС вирішили за необхідне виділити її окремо.

Цей перелік хоч і є вичерпним, однак, перша обставина, зазначена у ньому, сформульована доволі гнучко, — власне, як визначення нововиявленої обставини. Наприклад, цією обставиною охоплюється невжиття судом заходів щодо залучення до участі в адміністративній справі особи, на права, свободи, інтереси чи обов'язки якої вплинуло судове рішення, якщо суд не знав і не міг знати про заінтересованість такої особи, а ця особа не знала про розгляд цієї справи (це може бути підставою для перегляду лише за ініціативою цієї особи). Так само під цю обставину можна підвести встановлення Конституційним Судом України конституційності положення правового акту, помилково не застосованого судом в адміністративній справі, якщо рішення у ній ще не виконано (за аналогією з останньою обставиною у наведеному переліку) тощо.

Заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути подано протягом одного місяця після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла

дізнатися про ці обставини.

Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами здійснює адміністративний суд, який ухвалив це рішення. А якщо воно оскаржувалося, то адміністративний суд, для рішення якого нововиявлена обставина була важливою у першу чергу. Тобто провадження за нововиявленими обставинами здійснює суд тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цих обставин.

Це зумовлене такими міркуваннями: якщо нововиявлена обставина мала значення для ухвалення судового рішення судом першої інстанції, то, незважаючи на подальші помилкові рішення наступних інстанцій, необхідним і достатнім обсягом повноважень для перегляду наділений насамперед суд першої інстанції. Якщо ж ця обставина мала значення для ухвалення рішення судом апеляційної інстанції, але не судом першої інстанції, то необхідним і достатнім обсягом повноважень для перегляду наділений лише він. І так далі.

Наприклад, свідок дав у справі неправдиві показання в суді апеляційної інстанції. Рішення апеляційного суду було оскаржене на підставі неправильного застосування судом закону. І лише з часом обвинувальним вироком суду встановлено неправдивість показань свідка. У цьому випадку суд касаційної інстанції не може переглянути судові рішення за нововиявленими обставинами, оскільки не наділений повноваженням встановлювати нові обставини в адміністративній справі. Але таке повноваження має суд апеляційної інстанції, на правильність судового рішення якого і вплинула у першу чергу неправдивість показань свідка. Тому саме адміністративний суд апеляційної інстанції у цій ситуації повинен здійснити перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Суддя, якому передано заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, повинен не пізніше наступного дня після надходження заяви до адміністративного суду вирішити питання про відкриття провадження за нововиявленими обставинами. Перегляд судового рішення за

нововиявленими обставинами здійснюється протягом розумного строку, але не довше двох місяців після надходження заяви про перегляд. Особи, які беруть участь у справі, повідомляються про дату, час та місце розгляду заяви, однак неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду заяви і перегляду судового рішення. Суд до закінчення провадження за нововиявленими обставинами своєю ухвалою може зупинити виконання судового рішення, яке переглядається.

При перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами суд користується повноваженнями тієї інстанції, судом якої він є (див. частину першу статті 252 і частину першу статті 253 КАС). Це правило стосується повноважень суду щодо дослідження доказів, встановлення обставин в адміністративній справі, правової кваліфікації відносин, ухвалення судового рішення. Водночас, суд першої чи апеляційної інстанції не зобов'язані знову досліджувати докази, які належним чином були досліджені й оцінені при минулому вирішенні справи і щодо яких не виникло сумніву у зв'язку з нововиявленою обставиною. Якщо перегляд здійснює суд касаційної інстанції (зокрема й Верховний Суд України), то він не має повноважень досліджувати докази та встановлювати обставини у справі.

У КАС встановлена простіша порівняно з цивільним судочинством процедура перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами. Вона не зводиться лише до перевірки наявності нововиявленої обставини, скасування судового рішення й направлення справи на новий розгляд. Виходячи з принципу процесуальної економії, суд в адміністративній справі одночасно переглядає судові рішення по суті і може ухвалити нове судові рішення. Все це відбувається, по можливості, в одному судовому засіданні.

Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими обставинами може бути оскаржено в порядку, встановленому для оскарження судових рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі.

10. Судові рішення в адміністративних справах та особливості їх виконання

Судові рішення — це найзагальніша назва актів застосування права, якими суд вирішує те чи інше питання. В адміністративному судочинстві, як і в Конституції України (див., наприклад, частину п'яту статті 124 і пункт 9 частини третьої статті 129), терміни "судове рішення" і "рішення суду" вживаються як синоніми. Розглянемо основні різновиди судових рішень, порядок їх ухвалення, особливості змісту і структури судових рішень в адміністративних справах, а також окремі особливості виконання.

Різновиди судових рішень

Основними видами судових рішень в адміністративних справах залежно від того, які питання ними вирішуються, є *постанова і ухвала*. Постановою суд вирішує вимоги адміністративного позову по суті. Вона усуває публічно-правовий спір. Ухвалою вирішуються процесуальні питання.

Різновидами постанов можна назвати:

1) постанова суду першої інстанції — нею вирішуються вимоги адміністративного позову;

2) постанова суду апеляційної інстанції — нею одночасно вирішуються вимоги апеляційної скарги і вимоги адміністративного позову;

3) постанова суду касаційної інстанції — нею одночасно вирішуються вимоги касаційної скарги і вимоги адміністративного позову;

4) постанова Верховного Суду України — нею вирішуються вимоги скарги за винятковими обставинами, а також можуть вирішуватися вимоги адміністративного позову;³⁹

5) постанова щодо частини позовних вимог — приймається судом до закінчення судового розгляду справи за клопотанням особи, яка бере участь у справі, якщо з'ясовані судом обставини дають можливість без шкоди для справи вирішити частину позовних вимог;

³⁹ Виходячи з особливої важливості рішень Верховного Суду України для правозастосовної практики усі його кінцеві рішення названо постановами, незалежно від того, вирішуються у них вимоги лише скарги чи й адміністративного позову.

б) додаткова постанова — приймається судом, якщо у його постанові внаслідок недогляду було вирішено не всі вимоги адміністративного позову, щодо яких досліджувалися докази, або не встановлено способу виконання судового рішення, або не вирішено питання про судові витрати.

Постанова щодо частини позовних вимог (стаття 164 КАС) — новий для процесуального законодавства України різновид судового рішення. Його передбачено для того, щоб пришвидшити надання судового захисту порушеним правам, свободам чи інтересам особи. Так, якщо досліджені докази дають можливість вирішити частину позовних вимог (наприклад, вимогу про скасування незаконного акта), то суд за клопотанням особи, яка бере участь у справі, може прийняти стосовно цих вимог постанову і продовжити розгляд справи щодо інших вимог (наприклад, про відшкодування завданої цим актом шкоди). Так само постанову може бути прийнято щодо частини позовних вимог, що визнаються відповідачем і це визнання прийнято судом, а щодо позовних вимог, які відповідач не визнає — справу необхідно розглядати. Постанова щодо частини позовних вимог набирає законної сили і може бути оскаржена за загальними правилами набрання постановою законної сили та її оскарження.

Різновидами ухвал можна назвати:

1) ухвала суду будь-якої інстанції — нею вирішуються поточні питання процесуального характеру стосовно прийнятності заяви чи скарги, суті заявленого клопотання, вчинення процесуальних дій з ініціативи суду тощо;

2) ухвала суду апеляційної інстанції — нею вирішуються лише вимоги апеляційної скарги, але не вимоги адміністративного позову;

3) ухвала суду касаційної інстанції — нею вирішуються лише вимоги касаційної скарги, але не вимоги адміністративного позову;

4) додаткова ухвала — постановляється судом, якщо у його ухвалі, внаслідок недогляду, було вирішено не всі клопотання, щодо яких досліджувалися докази, або не встановлено способу виконання ухвали, або не вирішено питання про судові витрати;

5) окрема ухвала — спрямована на усунення порушень, з приводу яких особи, які беруть участь у справі, не заявляли вимог, а також на усунення причин і умов, що їм сприяли порушенням.

Залежно від того, на якій стадії процесу ухвалюються судові рішення, їх можна поділити на *проміжні* (якими провадження у справі у суді певної інстанції не закінчується) та *кінцеві* (якими закінчується розгляд справи у суді певної інстанції). Кінцеві судові рішення, відповідно до частини першої статті 14 КАС, ухвалюються іменем України. Постанова щодо частини позовних вимог, незважаючи на те, що вона є проміжним судовим рішенням, також має прийматися іменем України. Кінцеве судове рішення вважається *остаточним*, якщо його не може бути оскаржено.

За формою судові рішення можуть бути *усними* або *письмовими*. Постанови викладаються лише у вигляді письмового документа. Окремим письмовим документом викладаються ухвали щодо залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відкриття провадження в адміністративній справі, об'єднання та роз'єднання справ, забезпечення доказів, визначення розміру судових витрат, продовження та поновлення процесуальних строків, передачі адміністративної справи до іншого адміністративного суду, забезпечення адміністративного позову, призначення експертизи, виправлення описок і очевидних арифметичних помилок, відмови в ухваленні додаткового судового рішення, роз'яснення постанови, зупинення провадження у справі, закриття провадження у справі, залишення позовної заяви без розгляду.

Ухвали з інших питань обов'язково викладаються письмово, якщо вони постановляються поза судовим розглядом, тобто не в судовому засіданні, у якому справа розглядається по суті. Але якщо такі ухвали постановляються під час судового розгляду, то вони можуть бути як письмові, так і усні — на розсуд суду (див. частину четверту статті 160 КАС). Зміст усних ухвал фіксується секретарем судового засідання у журналі судового засідання. Ухвали за результатами розгляду апеляційних та касаційних скарг завжди викладаються у письмовій формі.

Набрання судовим рішенням законної сили

Набрання судовим рішенням законної сили означає, що воно стає обов'язковим для виконання. Тобто за ним може бути видано виконавчий документ, а отже, судові рішення може бути виконане примусово.

За загальним правилом, постанова або ухвала суду першої інстанції, набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про апеляційне оскарження (десять днів — для постанови, п'ять — для ухвали). Якщо ж постанову або ухвалу було оскаржено в апеляційному порядку, то вони набирають законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи, звісно, якщо їх не скасував суд апеляційної інстанції. Якщо до суду першої інстанції надійшла лише заява про апеляційне оскарження, а апеляційну скаргу не було подано своєчасно (тобто протягом двадцяти днів після подання заяви — для постанови, протягом десяти — для ухвали), то постанова або ухвала суду першої інстанції набирають законної сили після закінчення цього строку. У разі поновлення строку апеляційного оскарження, пропущеного з поважних причин, вважається, що постанова чи ухвала суду не набрали законної сили. Одночасно з поновленням строку, судом апеляційної інстанції вирішується питання про зупинення виконання постанови або ухвали.

Постанова або ухвала суду будь-якої іншої інстанції, крім першої, набирають законної сили з моменту проголошення. Так само з моменту проголошення набирають законної сили ухвали суду першої інстанції, які не може бути оскаржено.

Як уже зазначалося, певні особливості має набрання законної сили судовими рішеннями у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Ці особливості обумовлені швидкоплинністю таких процесів та скороченими строками апеляційного оскарження. Статтею 177 КАС визначено випадки, коли рішення суду першої інстанції у таких справах набирають законної сили з моменту проголошення. Це — рішення Вищого адміністративного суду, ухвалені ним у першій інстанції, а також судові рішення, ухвалені за наслідками розгляду судами першої інстанції окремих категорій виборчих справ та справ щодо референдуму (див. статті 172, 174, 175

Кодексу) у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування.

Порядок виконання судового рішення в адміністративній справі. Повноваження суду при виконанні судового рішення

Правосуддя в адміністративних справах не може вважатися ефективним, якщо судові рішення адміністративних судів не виконуватимуться. Тому КАС передбачена активна участь суду у процесі виконання судових рішень в адміністративних справах. Зокрема, суд уже в самому судовому рішенні у разі необхідності може чітко встановити спосіб, строки і порядок його виконання. Так само на відповідних суб'єктах владних повноважень може бути покладено обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Виконувати належить судові рішення, що набрали законної сили, а також ті, які відповідно до КАС виконуються негайно після постановлення або проголошення. Негайно виконуються ухвали з питань забезпечення адміністративного позову (частина п'ята статті 118 Кодексу), про тимчасове вилучення доказів для дослідження судом чи застосування інших заходів процесуального примусу (частина третя статті 271 Кодексу тощо), а також ціла низка постанов (стаття 256 Кодексу). Такими є постанови суду про:

- 1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів — у межах суми стягнення за один місяць;
- 2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби — у межах суми стягнення за один місяць;
- 3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- 4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;
- 5) уточнення списку виборців;
- 6) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;
- 7) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

За заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи суд може своєю ухвалою звернути до негайного виконання постанову про:

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів, про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби - щодо стягнення всієї суми боргу;

2) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства.

Заява про звернення постанови до негайного виконання, подана після проголошення постанови, розглядається судом протягом трьох днів у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

Порядок виконання деяких ухвал адміністративного суду визначено у самому КАС. Наприклад, згідно зі статтею 272 Кодексу ухвала про привід до суду особи, особисту участь якої визнано судом обов'язковою, свідка передається для виконання до органу внутрішніх справ. Під час виконання ухвали вона оголошується учаснику адміністративного процесу, до якого застосовується привід, особою, яка її виконує.

Інших спеціальних правил для виконання судових рішень в адміністративних справах практично не вироблено. Їх виконання відбувається за правилами Закону України "Про виконавче провадження". Загальний порядок виконання постанови суду про стягнення майна чи грошових коштів з боржника визначено главами 5-6 цього Закону. Особливості списання бюджетних коштів за рішенням суду може бути встановлено Законом про Державний бюджет України на поточний рік. Так, наприклад, Законом України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" (у редакції Закону від 25 березня 2005 року №2505-IV⁴⁰) встановлено, що виконання рішення про

⁴⁰ Офіційний вісник України. - 2005. - №13. - Ст. 662.

стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного бюджету, здійснюється Державним казначейством України за попереднім інформуванням Міністерства фінансів України (стаття 37). Це стосується також коштів місцевих бюджетів.

Виконання постанови адміністративного суду про зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення здійснюється за правилами статті 76 Закону "Про виконавче провадження" щодо виконання рішень, за якими боржник зобов'язаний особисто вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення.

Постанова про виселення зі службового житла (у відносинах публічної служби) виконується відповідно до статті 79 цього ж Закону, що визначає порядок виконання рішення про виселення боржника.

Спеціальні правила щодо примусового розпуску (ліквідації) об'єднання громадян встановлено статтею 82 Закону "Про виконавче провадження", яка стосується порядку виконання рішення про заборону діяльності об'єднання громадян.

Практика може виявити недостатність положень Закону "Про виконавче провадження" для ефективного виконання судових рішень в адміністративних справах. Цілком ймовірно, що виконання судових рішень адміністративних судів вимагатиме вироблення спеціальних процедур у виконавчому провадженні. Тому механізм виконання судових рішень в адміністративних справах ще потребує ґрунтовної розробки і законодавчого врегулювання.

КАС визначаються повноваження суду щодо виконання судових рішень. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, вирішує суддя адміністративного суду одноособово, крім питання про поворот виконання судового рішення, якщо воно вирішується судом апеляційної чи касаційної інстанції.

Адміністративний суд вирішує такі питання, що пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах:

- 1) про видачу виконавчого листа, про внесення

виправлень до нього або визнання його таким, що не підлягає виконанню (стаття 258 КАС);

2) про видачу дубліката втраченого виконавчого листа (стаття 260 КАС);

3) про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (стаття 261 КАС);

4) про визнання мирової угоди сторін виконавчого провадження або прийняття відмови стягувача від примусового виконання (стаття 262 КАС);

5) про відстрочення і розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (стаття 263 КАС);

6) про заміну сторони виконавчого провадження (стаття 264 КАС);

7) про поворот виконання судового рішення (статті 265, 266 КАС).

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється за виконавчим листом, який є виконавчим документом. Згідно зі статтею 19 Закону "Про виконавче провадження", у виконавчому листі повинні бути зазначені:

1) назва виконавчого документа — виконавчий лист, дата видання та найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, що видав документ;

2) дата і номер судового рішення, за яким видано виконавчий документ;

3) найменування (для органів, юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) стягувача і боржника, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код суб'єкта господарської діяльності стягувача та боржника за його наявності (для юридичних осіб), індивідуальний ідентифікаційний номер стягувача та боржника за його наявності (для фізичних осіб - платників податків), а також інші відомості, якщо вони відомі суду, що видав виконавчий документ, які ідентифікують стягувача та боржника чи можуть сприяти примусовому виконанню, такі як дата і місце

народження боржника та його місце роботи (для фізичних осіб), місцезнаходження майна боржника тощо;

4) резолютивна частина судового рішення;

5) дата набрання законної сили судовим рішенням;

6) строк пред'явлення виконавчого документа до виконання.

Виконавчий лист видається за заявою особи, на користь якої воно ухвалено (стягувача), за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно. Якщо судові рішення ухвалено на користь кількох позивачів (стягувачів) чи проти кількох відповідачів (боржників), суд може видати кілька виконавчих листів, точно зазначивши, яку частину судового рішення треба виконати за кожним з них. Виконавчий лист про стягнення судового збору до бюджету надсилається судом до місцевих органів державної податкової служби.

На практиці можливі ситуації, коли суд допустив помилку при оформленні виконавчого листа або видав його помилково (наприклад, тоді, коли судові рішення ще не набрало законної сили). У цих випадках стягувач та боржник мають право звернутись до суду, який видав виконавчий лист, із заявою про виправлення помилки у виконавчому листі або про визнання його таким, що не підлягає виконанню, а боржник при потребі — й про стягнення на його користь безпідставно одержаного стягувачем за таким виконавчим листом.

Суд ухвалою вносить виправлення до виконавчого листа, а якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням добровільним виконанням боржником чи іншою особою або з інших причин, суд визнає виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню повністю або частково. Якщо стягнення за таким виконавчим листом уже відбулося повністю або частково, суд одночасно на вимогу боржника стягує на його користь безпідставно одержане стягувачем за виконавчим листом.

У разі втрати виконавчого листа, адміністративний суд, що видав виконавчий лист, за заявою стягувача або поданням державного виконавця може видати дублікат виконавчого листа.

Заява (подання) про видачу дубліката розглядається судом протягом десяти днів у судовому засіданні з повідомленням стягувача або державного виконавця, що звернулися із заявою (поданням), та осіб, які беруть участь у справі.

Відповідно до статті 21 Закону "Про виконавче провадження" виконавчий лист можна пред'явити до виконання протягом трьох років з наступного дня після набрання судовим рішенням законної сили, а коли судові рішення належить виконати негайно, — з наступного дня після його ухвалення. Однак якщо строк для пред'явлення виконавчого листа до виконання стягувач пропустив, він може звернутися до адміністративного суду, який видав виконавчий лист, або до адміністративного суду за місцем виконання із заявою про поновлення пропущеного строку. Суд розглядає таку заяву протягом десяти днів у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Якщо суд визнає поважними причини пропущення строку, то він своєю ухвалою поновлює його.

Сторони у виконавчому провадженні (стягувач і боржник) можуть примиритися. Примирення на етапі виконання судового рішення можливе у двох формах — укладення мирової угоди або відмови стягувача від примусового виконання. Ці дії сторін виконавчого провадження контролюються адміністративним судом за місцем виконання рішення. Так, мирова угода між сторонами виконавчого провадження або заява стягувача про відмову від примусового виконання подається в письмовій формі державному виконавцеві, який протягом трьох днів передає мирову угоду або заяву стягувач до суду. Суд розглядає мирову угоду або заяву стягувача про відмову від примусового виконання протягом десяти днів у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Суд не може визнати мирову угоду або прийняти відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону (наприклад, якщо мирова угода стосується прав, свобод, інтересів та обов'язків не лише сторін або якщо вона виходить за межі предмета адміністративного позову), або порушує чієї-небудь права, свободи або інтереси. За відсутності цих підстав суд ухвалою

визнає мирову угоду між стягувачем і боржником чи приймає відмову стягувача від примусового виконання.

Якщо під час виконання судового рішення виявлено обставини, що перешкоджають належним чином виконати судові рішення (наприклад, недостатність коштів на рахунку, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо), адміністративний суд, що видав виконавчий лист, у виняткових випадках може ухвалою відстрочити або розстрочити виконання, змінити чи встановити спосіб чи порядок виконання судового рішення. Питання про це розглядається судом за поданням державного виконавця або заявою сторони виконавчого провадження, або навіть за ініціативою суду. Розгляд повинен відбутися протягом десяти днів у судовому засіданні з повідомленням державного виконавця або сторони виконавчого провадження, що звернулися із поданням (заявою), та осіб, які беруть участь у справі.

У разі вибуття однієї зі сторін виконавчого провадження (наприклад, ліквідовано міністерство-боржник) суд за поданням державного виконавця або за заявою заінтересованої особи може замінити сторону виконавчого провадження її правонаступником (наприклад, інше міністерство, якому передано повноваження ліквідованого міністерства-боржника). Питання про заміну сторони виконавчого провадження суд повинен розглянути протягом десяти днів у судовому засіданні з повідомленням державного виконавця або заінтересованої особи, що звернулися з поданням (заявою), та осіб, які беруть участь у справі.

Якщо питання про поворот виконання скасованого судового рішення, що вже виконане, не було вирішене судом апеляційної чи касаційної інстанції, або судом, який переглянув справу за нововиявленими обставинами, то воно може бути окремо розглянуте адміністративним судом, у якому знаходиться справа, за заявою відповідача (боржника). Заяву про поворот виконання може бути подано протягом одного року з дня набрання законної сили рішенням, яким скасоване судові рішення, що було виконане. Суд розглядає заяву про поворот виконання у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть

участь у справі. Задовольняючи заяву суд повинен зобов'язати позивача повернути відповідачеві безпідставно стягнене з нього за скасованим судовим рішенням або визначити інший спосіб і порядок здійснення повороту виконання. Поворот виконання постанови про відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, постанови про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів, а також постанови про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби не допускається, крім випадків, коли скасована постанова була обґрунтована на завідомо неправдивих відомостях, повідомлених позивачем, або поданих ним підроблених документах.

Крім повноважень щодо вирішення зазначених питань, адміністративний суд наділений юрисдикцією щодо контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. По-перше, такий контроль здійснюється через розгляд адміністративних позовів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби за правилами статті 181 КАС. Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі. По-друге, в силу принципу офіційності суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу (стаття 267 Кодексу). Такий механізм контролю за виконанням судових рішень є особливістю адміністративного судочинства.

Відповідно до частини п'ятої статті 124 і частини третьої статті 129 Конституції України, судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України, а обов'язковість рішень

суду визнається однією з основних засад судочинства.

Обов'язковість судових рішень гарантується, згідно з практикою Європейського суду з прав людини, статтею 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод: право на судовий захист було б примарним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судове рішення залишалося недіючим на шкоду одній зі сторін. Якщо органи влади відмовляються виконувати чи затримують виконання судових рішень, гарантії статті 6, якими користується особа на час судової стадії розгляду, втрачають зміст⁴¹.

За загальним правилом обов'язковими до виконання є судові рішення (постанови та ухвали), що набрали законної сили. У випадках, визначених статтею 252 КАС, постанови суду належить виконувати негайно, не чекаючи набрання ними законної сили. Тож такі постанови є обов'язковими для виконання до набрання ними законної сили.

Судові рішення, що набрали законної сили, а також ті, що підлягають негайному виконанню, є обов'язковими для всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб, фізичних та юридичних осіб і підлягають виконанню на всій території України.

Невиконання судового рішення є підставою для:

*відповідальності (штраф), встановленої статтями 87-88 Закону України "Про виконавче провадження" від 21 квітня 1999 року*⁴², — за невиконання боржником — фізичною чи юридичною особою рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі, а також за невиконання законних вимог державного виконавця громадянами чи посадовими особами;

*адміністративної відповідальності (штраф) відповідно до частини першої статті 1856 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року*⁴³ — за

⁴¹ See §40-41 of Judgment of THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: HORNSBY v. GREECE, 19 March 1997, Published in Reports 1997-II.

⁴² Офіційний вісник України. - 1999. - №19. - Ст. 813; 2002. - № 52. - Ст. 2358; 2003. - №33. - Ст. 1775; Голос України. - 2005. - 26 липня. - №135.

⁴³ Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - Додаток до №51. - Ст. 1122; 1990. - №20. - Ст. 313; 1991. - №7. - Ст. 45; Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №6. - Ст. 35; 1995. - №34. - Ст. 268; 1997. - №14. - Ст. 114.

залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в них порушень закону, а так само за несвоечасну відповідь на окрему ухвалу суду; *кримінальної відповідальності* (штраф, обмеження волі, позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю) відповідно до статті 382 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року⁴⁴ — за умисне невиконання службовою особою судового рішення, що набрало законної сили, або перешкоджання їх виконанню.

Крім того, якщо невиконання судового рішення є порушенням трудових (службових) обов'язків, це є підставою для *дисциплінарної відповідальності* залежно від суб'єкта — згідно з вимогами статті 147 Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 року⁴⁵, статті 14 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року⁴⁶, статті 11 Закону України "Про державну виконавчу службу" від 24 березня 1998 року⁴⁷ та інших законів.

Невиконання судового рішення є підставою для цивільної відповідальності, якщо цим особі завдана шкода. Шкода, завдана невиконанням судового рішення, відшкодовується за загальними правилами глави 82 ЦК України.

Якщо захист прав, свобод чи інтересів особи, яка не брала участі у справі, вимагає внесення змін до судового рішення або його скасування, така особа у випадках, встановлених КАС, має право оскаржити це рішення. Якщо строк оскарження пропущено, він може бути поновлений судом за заявою такої особи (див. частину шосту статті 182, частину третю статті 208, частину другу частину 234 КАС).

Принцип обов'язковості судових рішень стосується і судів. Так, обов'язковим є судові рішення суду вищої інстанції в одній і тій самій справі для суду нижчої інстанції у разі направлення справи на новий розгляд. Обов'язковими для судів в

⁴⁴ Офіційний вісник України. - 2001. - №21. - Ст. 920.

⁴⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. - 1971. - Додаток до №50. - Ст. 375; 1984. - №1. - Ст. 3; 1986, №27. - Ст. 539; 1988. - №23. - Ст. 556; 1991. - №23. - Ст. 267; Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №22. - Ст. 302.

⁴⁶ Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №52. - Ст. 490.

⁴⁷ Офіційний вісник України. - 1998. - №15. - Ст. 566; 2003. - №33. - Ст. 1775.

частині встановлення обставин є так звані преюдиційні рішення (див. частини першу і четверту статті 72 КАС):

1) судове рішення в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, — є обов'язковим для адміністративного суду при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено обставини;

2) вирок суду в кримінальній справі або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду при розгляді справи про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок чи постанова суду, в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою.

Усі інші судові рішення формально не є обов'язковими для врахування при розгляді подібних справ. Однак цілком зрозуміло, що суд вищої інстанції слідуватиме своїй позиції, виробленій при розгляді подібних справ, і скасовуватиме рішення, у яких суди нижчого рівня необґрунтовано відійшли від цієї позиції. Якщо суди одного рівня своїми рішеннями допускать різне застосування закону у тотожних питаннях, це безумовно завдаватиме шкоди авторитету судової влади. виправленню таких ситуацій слугуватиме діяльність судів вищих інстанцій.

11. Особливості розгляду і вирішення спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів

Згідно з положеннями статті 17 КАС, компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Розглянемо найбільш важливі матеріально-правові та процесуально-правові особливості цих спорів.

Спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень

Вимоги Конституції України. В Україні, відповідно до статті 124 Конституції, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Стаття 55 Конституції гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України практично не звужує досить широке формулювання вимог статті 55 Конституції України. Так, згідно з його тлумаченням, кожен має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді⁴⁸. Стаття 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб

⁴⁸ Див. пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г.П. щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року // Офіційний вісник України. - 2003. - №28. - Ст. 1377.

можуть бути оскаржені, а тому встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть оскаржуватися будь-які рішення, дії та бездіяльність⁴⁹. Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод⁵⁰.

Крім статті 55 Конституції України, що безпосередньо гарантує право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, це право впливає також з інших її статей. Зокрема, частина друга статті 3 Конституції передбачає відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Відповідно до частини першої статті 8 Конституції, в Україні визнається і діє принцип верховенства права, який у контексті адміністративної юстиції щонайменше вимагає визнання і втілення у життя таких вимог:

- усі особи, фізичні чи юридичні, рівні у своїх правах;
- кожен повинен мати змогу ознайомитися зі своїми правами та обов'язками, встановленими законом;
- дотримання законів повинно контролюватися судами, що є незалежними у своїй діяльності;
- рішення судів повинні виконуватися.

Кожна із цих складових знайшла відображення в тексті Конституції України. Крім того, частина третя статті 8 особливо у поєднанні зі статтями розділу II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України, забезпечує особі право оскаржити рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень безпосередньо на підставі Конституції України.

Стаття 56 Конституції України гарантує кожному "право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої

⁴⁹ Див. абз. 9 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г.П. щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року // Офіційний вісник України. - 2003. - №28. - Ст. 1377.

⁵⁰ Див. пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року // Офіційний вісник України. - 1998. - №1. - Ст. 25.

незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень".

Насамперед, на реалізацію зазначених вимог Конституції спрямована система адміністративної юстиції. До юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд і вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб з суб'єктом владних повноважень, у яких вони вважають, що суб'єкт владних повноважень своїм рішенням, діями чи бездіяльністю порушив їхні права, свободи чи інтереси. При визначенні кола правових актів, що можуть бути оскаржені до адміністративних судів, необхідно виходити з принципу, що жоден правовий акт (нормативний чи індивідуальний) не повинен бути виведеним з-під контролю судів на предмет конституційності, законності цього акту чи його відповідності правовому акту вищої юридичної сили. Цей принцип логічно впливає зі згаданого вище конституційного положення, яке поширює юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають в Україні.

Згідно з тлумаченням Конституційного Суду України, *"подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не переешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду"*⁵¹. Таким чином, оскарження в адміністративному порядку не визнається у нас обов'язковою стадією, що має передувати зверненню до суду. Цей підхід дозволяє громадянину самостійно обрати засіб захисту своїх прав: звернутися до суб'єкта владних повноважень, а, при потребі, після цього — і до суду, або відразу до суду.

Предмет оскарження. Щоб відповісти на питання, що складає предмет оскарження у цій категорії адміністративних справ, необхідно з'ясувати зміст поняття "рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень".

У контексті КАС, *під рішеннями суб'єкта владних повноважень* розуміються як нормативно-правові акти, так і правові акти індивідуальної дії.

Нормативно-правові акти — рішення, дія яких поширюється на невизначене або визначене загальними

⁵¹ Там само.

ознаками коло осіб і які призначені для неодноразового застосування.

Правові акти індивідуальної дії - рішення, дія яких поширюється на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації, і які є актом одноразового застосування норм права.

Усі рішення суб'єкта владних повноважень мають підзаконний характер, тобто повинні прийматися на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені законом.

Дії суб'єкта владних повноважень — це активна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб (наприклад, дії щодо вилучення майна, затримання особи тощо).

Бездіяльність суб'єкта владних повноважень — це пасивна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на реалізацію прав, свобод, інтересів фізичної чи юридичної особи (наприклад, неприйняття рішення за заявою особи, ненадання допомоги працівниками міліції, неоприлюднення нормативно-правового акта тощо).

Чиї саме рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені за правилами адміністративного судочинства? КАС вводить новий термін "*суб'єкт владних повноважень*". Цей термін позначає органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх службових чи посадових осіб, а також інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень. Отож, при з'ясуванні, чи можуть бути ті чи інші рішення, дії чи бездіяльність оскаржені до адміністративного суду, необхідно визначити чи прийняті (вчинені) вони при здійсненні владних управлінських функцій.

Поняття *владних управлінських функцій* не визначається ні в законодавстві, ні в національній доктрині адміністративного права. Отож, провідну роль у наповненні цього поняття конкретним змістом відіграватиме практика адміністративних судів. Але вже сьогодні можна запропонувати тлумачення цього поняття, як такого, що витікає із природи та функцій публічної адміністрації.

Владні управлінські функції можна вважати самостійною категорією функцій публічної адміністрації поряд із такими державно-владними функціями як законодавча діяльність та судочинство. Поняттю владних управлінських функцій, на наш погляд, необхідно надавати якнайширше тлумачення: це вся сфера діяльності публічної влади, за винятком законодавчої та судової.

Умовно можна виділити такі групи владних управлінських функцій:

- формулювання політики;
- регулювання;
- надання адміністративних послуг;
- контроль;
- функції підтримки.

Крім функцій підтримки, що полягають у фінансовому та господарському забезпеченні суб'єкта владних повноважень, здійснення будь-яких інших функцій може безпосередньо впливати на права, свободи чи інтереси осіб.

Функція формулювання політики на практиці має форму нормопроектувальних робіт. На перший погляд, ця функція є внутрішньою функцією органів влади. Однак вже сьогодні в Україні існують певні стандарти підготовки проектів нормативно-правових актів, які вимагають від органів влади проводити публічні обговорення соціально значущих проектів актів і враховувати думку громадськості. Наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року кожному гарантує право брати участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища (стаття 9)⁵². Тому непроведення такого обговорення або неврахування думки може вважатися порушенням прав особи.

Рішення суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним функції регулювання здебільшого є підзаконними

⁵² Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №41. - Ст. 546; 2003. - №4. - Ст. 31.

нормативно-правовими актами, а тому вони впливають на широке коло осіб. При здійсненні цієї функції суб'єкт владних повноважень, як правило, безпосередньо не контактує з особою. Тому у таких справах особа змушена доводити суду, що рішення (а в окремих випадках дії або бездіяльність) зачіпає саме її права, свободи чи інтереси. Зокрема особа повинна довести, що до неї застосовано це рішення або вона є суб'єктом правовідносин, у яких його може бути застосовано.

Найтісніший контакт суб'єкта владних повноважень із фізичною чи юридичною особою відбувається насамперед при наданні адміністративних послуг. Рішення, прийняте в результаті здійснення функції надання адміністративних послуг, завжди буде правовим актом індивідуальної дії, тому особі, як правило, не важко буде довести суду, що саме її права, свободи чи інтереси зачіпаються таким рішенням.

При здійсненні функції контролю суб'єкт владних повноважень також може втручатися у права, свободи, інтереси особи. Здійснення функції контролю, насамперед, у формі перевірок, ревізій тощо є найбільш втручальним. У таких випадках найчастіше може бути порушено права, свободи чи інтереси особи. У цьому контексті також можна розглядати рішення суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, оскільки за своєю природою такі рішення є наслідком здійснення контролю за дотриманням законодавства.

Так само негативні наслідки для особи можуть настати і від бездіяльності — у формі нездійснення або несвоечасного здійснення контрольних функцій. Наприклад: підприємство забруднює довкілля, а це негативно позначається на здоров'ї людей. Громадськість звертається до компетентного державного органу з проханням здійснити перевірку і вжити відповідних заходів, але державний орган відбувається формальними відписками.

Природньо, що владні управлінські функції насамперед притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Однак, законодавчий орган, крім основної — законодавчої функції, може в окремих випадках здійснювати і управлінські функції (наприклад, приймаючи постанови з питань

погодження місць розташування об'єктів на особливо цінних землях, а також місць розташування об'єктів власності інших держав, міжнародних організацій). Крім того, правильно відносити до владних управлінських функцій також ті функції, що здійснюються:

- Президентом України (крім суто політичних);
- органами прокуратури (крім тих, що здійснюються в межах кримінального процесу);
- іншими державними органами (у тому числі й судами, але за межами здійснення судочинства);
- органами влади Автономної Республіки Крим.

Питання *делегованих повноважень* також поки що недостатньо врегульовані на законодавчому рівні. Делегування повноважень може бути визначено як наділення своїм повноваженням (уповноваження) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта.

Часто делегування повноважень може бути пов'язане із необхідністю здійснювати нормативне регулювання. Згадайте декрети Кабінету Міністрів України, що приймалися з "метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із проведенням ринкової реформи" протягом 1992-1993 років на підставі Закону України "Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання" від 18 листопада 1992 року⁵³. Або укази Президента України з економічних питань, не врегульованих законами, видані на підставі пункту 4 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України.

Можна виділити такі ознаки делегованих повноважень (поки що лише на доктринальному рівні, бо це не завжди відповідає чинному законодавству):

- делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави;
- делегування повноважень полягає у попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого;
- делегуються лише окремі повноваження, у результаті чого відбувається тимчасове розширення повноважень суб'єкта,

⁵³ Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №2. - Ст. 6; 1993. - №9. - Ст. 61.

якому вони делегуються;

- делегування повноважень можливе на визначений час або без зазначення строку. При делегуванні повноважень на певний строк, делеговані повноваження припиняються автоматично. При делегуванні без зазначення строку повноваження можуть бути відкликані в будь-який час за рішенням суб'єкта, який їх делегував;

- у разі делегування повноважень вищим органом нижчому, достатньо рішення вищого органу, у разі непідпорядкованості суб'єктів (орган місцевого самоврядування — місцевий орган виконавчої влади), для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладення адміністративного договору;

- суб'єктом владних повноважень можуть делегуватися повноваження лише у межах його компетенції (не можна передати більше повноважень, ніж має сам суб'єкт, так само не можна передати ті повноваження, яких не має);

- суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень;

- делеговані повноваження здійснюються, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що делегував повноваження.

Конституція України передбачає делегування законами України повноважень Автономній Республіці Крим (частина друга статті 138), а також делегування повноважень районними чи обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям (частина шоста статті 118, пункт 7 статті 119).

Положення про делеговані повноваження містяться і в законах України. Так, з абзацу чотирнадцятого статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" випливає, що окремі повноваження органів виконавчої влади делегуються органам місцевого самоврядування законом, а окремі повноваження органів місцевого самоврядування можуть делегуватися відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Частиною другою статті 14 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" передбачено, що Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Статтею 44 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженою Законом України від 23 грудня 1998 року, встановлено, що в Автономній Республіці Крим органам місцевого самоврядування може делегуватися виконання окремих повноважень Автономної Республіки Крим з передачею фінансів і майна для забезпечення виконання зазначених повноважень. Порядок і умови виконання делегованих повноважень можуть визначатися на основі погоджених рішень або угод між Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Критерії оцінювання рішень дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Небезпека свавільного втручання суб'єктів владних повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб вимагає існування адміністративних процедур, які б слугували бар'єром для будь-яких проявів свавілля. Адміністративні процедури повинні стати предметом регулювання окремого законодавчого акта, про що уже йшлося раніше. Однак, до прийняття відповідного закону суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплені у частині третій статті 2 КАС.

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

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

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

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

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Зазначені критерії певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейських країн. Вони важливі не лише для суду. Суб'єкти владних повноважень повинні також враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Крім того, ці критерії-принципи одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень.

Також законодавче закріплення цих критеріїв-принципів дає можливість фізичній чи юридичній особі сформувати уявлення про якість та природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта владних повноважень.

Прийняття рішень, вчинення дій на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України — за змістом цей критерій впливає з принципу законності, що закріплений у частині другій статті 19 Конституції України: "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

На підставі означає, що суб'єкт владних повноважень:

повинен бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України (далі — законом);

зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

У межах повноважень означає, що рішення суб'єкта владних повноважень повинно прийматися, а дія вчинятися відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх. Під встановленими законом повноваженнями прийнято розуміти як ті, на наявність яких прямо вказує закон — так звані "прямі повноваження", так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань) — так звані "похідні повноваження".

У спосіб означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури прийняття рішення або вчинення дії, і повинен обирати лише визначені законом засоби.

Прийняття рішення, вчинення дії з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, — цей критерій інакше може бути сформульовано як принцип використання повноваження з належною метою. Належною є та мета, що визначена в законі або впливає з його цілей. Для забезпечення дотримання цього принципу доцільно, щоб у законодавчому акті чітко зазначалася мета, задля якої надається повноваження. Цілі закону часто можуть бути виведені з його назви або преамбули, або загальних положень. Часто для з'ясування мети повноважень та цілей закону доцільно звертатися до пояснювальної записки відповідного законопроекту та матеріалів його обговорення.

Якщо мету повноваження в законі не визначено, то слід виходити із загальної мети, яка визначена у статті 3 Конституції України, — утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави.

Використання повноважень з неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотвореним тлумаченням мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу у прийнятті рішення або вчиненні дії.

Якщо рішення приймається для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не

спрямоване, таке рішення повинно визнаватися протиправним. Так, несумісним з метою повноваження можна визнати рішення місцевої влади провести ремонт на громадському майдані, де плануються законні акції протесту, для того, щоб їм перешкодити, хоча потреби у такому ремонті немає (цей приклад хоч і наводився раніше, але вважаємо виправданим навести його знову).

Прийняття рішення, вчинення дії обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення або вчинення дії. Цей критерій відображає принцип обґрунтованості рішення або дії. Він вимагає від суб'єкта владних повноважень враховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так і інші обставини, що мають значення у конкретній ситуації. Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі, наприклад, документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо. Суб'єкт владних повноважень повинен уникати прийняття невмотивованих висновків, зокрема тих, що ґрунтуються на припущеннях, а не на конкретних обставинах. Так само недопустимо надавати значення обставинам, які насправді не мають відношення до справи.

Прийняття рішення, вчинення дії безсторонньо (неупереджено) — цей критерій-принцип зобов'язує суб'єкта владних повноважень не проявляти упереджене ставлення до особи у своїх рішеннях та діях. Упереджено ставитися означає бути прихильним до особи або навпаки поводитися з нею дискримінаційно через особисту симпатію чи антипатію або через власний інтерес у справі (фінансовий, родинний тощо), соціальний (корпоративний) інтерес, пов'язаний із належністю до певної спільноти, професії та ін. Приймаючи рішення або вчиняючи дію, суб'єкт владних повноважень не може ставати на сторону будь-якої з осіб та не може проявляти себе заінтересованою стороною у справі, виходячи з будь-якого нелегітимного інтересу, тобто інтересу, який не впливає із завдань цього суб'єкта, визначених законом.

Прийняття рішення, вчинення дії добросовісно (із лат.: bona fide — щиро, правдиво, чесно, без обману; bona fides — чесний

та щирий намір) — цей критерій-принцип вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, з відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через прийняття рішень та вчинення дій.

Прийняття рішення, вчинення дій розумно (розсудливо). Під безрозсудливим або ірраціональним вчинком/дією суб'єкта владних повноважень можна розуміти такі, які жоден суб'єкт владних повноважень, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом не міг би вчинити; рішення/дія настільки неприпустимі з точки зору законів логіки та загальноприйнятих моральних стандартів, що жоден суб'єкт владних повноважень, діючи відповідно до здорового глузду не міг би їх прийняти/вчинити.

Прийняття рішення, вчинення дій з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації, — метою цього критерію-принципу є попередження та усунення несправедливої (безпідставної) дискримінації. Суб'єкт владних повноважень повинен забезпечити рівне ставлення до осіб під час прийняття рішення або вчинення дії за однакових (схожих) обставин. Це, звичайно, не означає ігнорування індивідуальних обставин кожної справи, а означає, що за схожих умов не повинні ігноруватися принципи та підходи, застосовані під час розгляду подібної справи.

Несправедлива дискримінація буде відсутня, якщо орган надаватиме переваги певним категоріям осіб, виходячи із законних підстав та розумних об'єктивних обставин. Наприклад, не можна говорити про несправедливу дискримінацію, якщо суб'єкт владних повноважень надаватиме першочергове право на прийом вагітним жінкам, інвалідам тощо.

Принцип рівності (недискримінації) тісно пов'язаний із принципом безсторонності (неупередженості), адже упереджене ставлення може проявлятися у дискримінації особи.

Прийняття рішень, вчинення дій пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими

несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване ці рішення (дії), - цей критерій впливає з принципу пропорційності (адекватності). Дотримання принципу пропорційності особливо важливе при прийнятті рішень або вжитті заходів, які матимуть вплив на права, свободи та інтереси особи. Метою дотримання цього принципу є досягнення розумного балансу між публічними інтересами, на забезпечення яких спрямовані рішення або дії суб'єкта владних повноважень, та інтересами конкретної особи. Принцип пропорційності зокрема передбачає, що:

- здійснення повноважень, як правило, не повинно спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, які планується досягти;
- якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження повинні бути виправдані необхідністю досягнення більш важливих цілей;
- несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення або дії суб'єкта владних повноважень, повинні бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення або дії;
- для досягнення суспільно-корисних цілей повинні обиратися найменш "шкідливі" засоби.

Таким чином, принцип пропорційності має на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення.

Прийняття рішення з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення — цей критерій впливає з принципу гласності прийняття рішень. Він повинен застосовуватися при прийнятті суб'єктом владних повноважень рішення, що матиме вплив на права, свободи чи інтереси особи. Особа, щодо якої приймається рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень: вона може наводити обставини та докази на їх підтвердження, правові аргументи тощо. Ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово і повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційним.

Наприклад, якщо для надання певної адміністративної послуги необхідно надати певні документи і за їх наявності суб'єкт владних повноважень зобов'язаний надати цю послугу, то немає сенсу у наданні особі можливості бути вислуханою.

Принцип гласності також вимагає від суб'єкта владних повноважень забезпечити особі доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішення. Вибір способу надання інформації особі є прерогативою суб'єкту владних повноважень. Наприклад, через місцеві засоби масової інформації або поштою, мешканці будинку можуть бути повідомлені про готування рішення про будівництво і відкриття автозаправки неподалік від будинку. Звичайно, що дотримання цього принципу повинно узгоджуватися із положеннями законів про доступ до різних видів інформації.

Принцип гласності включає право особи на захист, право мати представника, право знати про прийняте суб'єктом владних повноважень рішення.

Прийняття рішення, вчинення дії своєчасно, тобто протягом розумного строку — цей критерій-принцип означає не лише необхідність дотримання визначених у нормативно-правових актах часових рамок прийняття суб'єктом владних повноважень рішення або вчинення дії, а й прийняття рішення або вчинення дії протягом розумного строку, без невиправданого для конкретної ситуації зволікання. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо.

Виявлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову лише за умови встановлення порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж прав, свобод та інтересів позивача порушено не було, суд повинен відмовити у задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на відхилення від принципів адміністративної процедури.

Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. КАС встановлює особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а саме — у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності, що обмежують реалізацію права на мирні зібрання.

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів встановлені статтею 171 КАС. Відповідно до частини другої цієї статті право оскаржити нормативно-правовий акт має особа, щодо якої застосовано цей акт, а також особа, яка є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Кодекс також встановлює коло суб'єктів владних повноважень, чії рішення, прийняті у формі нормативно-правових актів можуть оскаржуватися до адміністративного суду. Окремим пунктом у Кодексі перелічені акти, які можуть бути предметом розгляду у Конституційному Суді, а саме: постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У КАС наголошено, що ці нормативно-правові акти можуть бути предметом розгляду і в адміністративному суді, але лише на предмет їх законності, не включаючи сюди питання конституційності. Поняття законності тут необхідно розуміти трохи ширше, ніж відповідність закону. Сюди необхідно включати також відповідність міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Адже, згідно зі статтею 9 КАС, якщо таким міжнародним договором встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Такий же підхід повинен застосовуватися для оцінювання законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили інших категорій підзаконних нормативно-правових актів, серед яких нормативно-правові акти

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування тощо.

Про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта відповідач повинен опублікувати оголошення у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений, щоб кожна заінтересована особа могла, при бажанні, вступити у справу. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення повинно бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Якщо такі особи не вступили у справу, вони позбавляються можливості оскаржувати судові рішення у ній.

Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів повинна бути вирішена протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. І, лише у виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи, суд ухвалою має право продовжити розгляд справи, але не більш як на один місяць.

Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремії його частині. Варто звернути увагу на те, що частина дев'ята статті 171 КАС уповноважує суд здійснювати при потребі так званий "непрямий" контроль. Так, якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їхніх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі та які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили. Йдеться як про нормативно-правові акти,

так і про правові акти індивідуальної дії.

У резолютивній частині постанови суду у такій справі зазначається про визнання нормативно-правового акта або його окремих положень незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання їх нечинними (правовий акт індивідуальної дії скасовується). Також суд повинен визначити наслідки такої постанови: чи зберігаються правовідносини, що виникли на підставі нормативно-правового акта, або чи потрібно і в який спосіб повернути його виконання. Суд обов'язково повинен визначити, з якого моменту правовий акт вважається нечинним — з моменту видання чи з моменту набрання постановою суду законної сили.

Критерієм для визначення моменту, з якого правовий акт доцільно визнавати нечинним, може стати поділ протиправних актів на нікчемні і заперечні⁵⁴.

Нікчемним буде той акт, який для звичайної розумної людини без юридичної освіти є вочевидь протиправним. До нікчемних актів можна віднести, наприклад, рішення міської ради про стягнення одномісячного заробітку усіх працюючих громадян міста до якогось благодійного фонду. Для всіх очевидним є протиправність цього рішення, яке грубо порушує право кожного громадянина на оплату праці. Тому адміністративний суд, констатувавши протиправність рішення міської ради, повинен визнати його нечинним з моменту прийняття, і зобов'язати благодійний фонд повернути гроші, які були призначені для оплати праці.

Заперечним можна назвати акт, відповідність якого нормам права вищої юридичної сили у звичайної розумної людини без юридичної освіти викликає сумніви, а може й не викликати таких. Для прикладу, до заперечних можна віднести правовий акт, що виданий на підставі норми права, яка допускає неоднозначне тлумачення, зміст якого відповідає одному з варіантів тлумачення, але суперечить іншому. Остаточне рішення про те, чи відповідає нормі права такий акт, — за

⁵⁴ Поділ актів управління на нікчемні і заперечні пропонувався професором Леонідом Ковалем. Див. Коваль Л. Адміністративне право України. - К.: Основи, 1994. - С. 83-84.

адміністративним судом. У цьому випадку, виходячи з принципу правової визначеності і з необхідності забезпечити стабільність у суспільних відносинах, потрібно надати захист правовідносинам, що склалися на підставі заперечного акту, оскільки не кожен учасник цих відносин міг здогадатися про протиправність акта. Відносини, які виникли на підставі цього акту (наприклад, укладені договори) до визнання його протиправним, можуть зберігатися. Тому результатом розгляду справи про заперечний акт може бути визнання його протиправним і нечинним з моменту набрання законної сили постановою суду. Також може бути вирішено питання про відшкодування шкоди, завданої позивачу дією такого акта.

Зрозуміло, що поняття звичайної розумної людини без юридичної освіти як критерій для розмежування нікчемних та заперечних актів є доволі оціночним і розмитим. Більш чіткі критерії можуть бути виведені лише після того, як складеться чимала практика у вирішенні таких спорів.

Якщо у зв'язку з внесенням змін до чинного законодавства оспорюваний акт перестав відповідати новим вимогам, його може бути визнано нечинним з моменту набрання чинності законодавчим актом, яким запроваджено зміни у правовому регулюванні.

Названі особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів застосовуються також у випадках, коли питання про відповідність нормативно-правового акта правовому акту вищої юридичної сили постає під час розгляду іншої адміністративної справи. Йдеться, зокрема, про випадки, коли особа оскаржує не нормативно-правовий акт, а індивідуальне рішення чи дії суб'єкта владних повноважень, а під час розгляду справи виявиться, що рішення чи дії спрямовані на виконання цього акта.

Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби визначено статтею 181 КАС. Йдеться про оскарження рішень, дій або бездіяльності, що не пов'язані із виконанням судових рішень у цивільних (господарських) справах, адже виконання судових рішень у цивільних (господарських) справах контролюється

судом в порядку, встановленому цивільним (господарським) судочинством.

Право звернутися до адміністративного суду із позовом у таких адміністративних справах мають учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, якщо вони вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси. Відповідачем у справі щодо рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої служби.

КАС встановлено скорочені строки для подання адміністративного позову та розгляду справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, щоб судове оскарження не затягувало самого процесу виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню. Так, адміністративний позов може бути подано до суду у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, а якщо оскаржується постанова про відкладення провадження виконавчих дій, — у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів. Про подання позову суд повідомляє відповідача не пізніше, ніж наступного дня після відкриття провадження у справі.

Адміністративна справа повинна бути розглянута і вирішена протягом десяти днів після відкриття провадження у справі.

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання передбачені статтею 183 КАС. Стаття 39 Конституції України гарантує громадянам право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи, демонстрації. Подати адміністративний позов про усунення обмежень у реалізації цього права може організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань у разі, якщо, на думку позивача, суб'єкт владних

повноважень створює перешкоди для проведення таких заходів. Позов подається до адміністративного суду за місцем проведення мирних зібрань. Відповідачем може бути орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, що були належним чином повідомлені про проведення таких заходів.

Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє сторони. Адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання повинна бути розглянута судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення — невідкладно.

Постанова суду в адміністративній справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби

Другою категорією справ, віднесених до адміністративної юрисдикції, є *спори, що виникають з відносин публічної служби*, — щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Поняття публічної служби у КАС розкривається через перелік різновидів цієї служби. Так під *публічною службою* розуміється "діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування" (пункт 15 статті 3 КАС). Необхідно зауважити, що таке визначення дається лише для цілей КАС, хоча у доктрині значення терміну "публічна служба" може відрізнитися. Наприклад, до цього поняття теоретично можна відносити і працівників бюджетних установ (лікарів, учителів та ін.), державних та комунальних підприємств, нотаріусів тощо.

Розглянемо значення складових поняття публічної служби. Перш за все сюди віднесено *діяльність на державних політичних посадах*. Термін "державна політична посада" поки що не вживається в інших законодавчих актах. Лише в Указі

Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад до політичних посад віднесено посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів. Ці посади не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України "Про державну службу"⁵⁵. Зазначений перелік не є вичерпним. До державних політичних посад можна віднести й інші посади, що визначені Конституцією та Законами України і які обіймаються через обрання на них Українським народом або призначення всенародно обраними носіями влади на визначений строк для реалізації політичної програми. Йдеться, насамперед, про посади Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, заступників міністрів, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій⁵⁶.

Слід зазначити, що у КАС йдеться лише про державні політичні посади, оскільки політичними можуть вважатися, наприклад, і посади керівників політичних партій тощо.

Професійна діяльність суддів і прокурорів визначається, насамперед, відповідними статусними законами — Законами України "Про статус суддів" від 15 грудня 1992 року⁵⁷ і "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 року⁵⁸.

Військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних з захистом Вітчизни⁵⁹.

⁵⁵ Див. частину четверту статті 1 Указі Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року (у редакції Указу Президента України від 29 травня 2001 року №345/2001) // Офіційний вісник України. - 1999. - №50. - Ст. 2434; 2001. - №22. - Ст. 985.

⁵⁶ Див. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. - К.: Факт, 2002. - С. 208.

⁵⁷ Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №8. - Ст. 56; 1994. - №22. - Ст. 142, №26. - Ст. 203; 1995. - №34. - Ст. 268; 1999. - №50. - Ст. 434; 2000. - №10. - Ст. 79, №13. - Ст. 102, №38. - Ст. 322; 2001. - №33. - Ст. 180; 2004. - №15. - Ст. 1026.

⁵⁸ Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №53. - Ст. 793; 1993. - №22. - Ст. 229, №50. - Ст. 474; 1995. - №11. - Ст. 71; 2001. - №44. - Ст. 233; 2002. - №17. - Ст. 117, №7. - Ст. 277; 2003. - №23. - Ст. 1015, №30. - Ст. 247, №32. - Ст. 1690; 2005. - №2. - Ст. 32, №6. - Ст. 132, №11. - Ст. 198.

⁵⁹ Див. частину першу статті 2 Закону України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" від 25 березня 1992 року (у редакції Закону від 18 червня 1999 року №766-ХІV) // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №27. - Ст. 385; 1999. - №33. - Ст. 270.

Альтернативна служба є службою, яка запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством⁶⁰.

Дипломатична служба — це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном⁶¹.

До публічної служби відноситься й будь-яка інша державна служба, що у найзагальнішому вигляді визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів⁶². Це служба в апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Президента України, в органах виконавчої влади, інших державних органах, апаратах судів тощо.

Визначення служби в органах влади Автономної Республіки Крим у законодавстві відсутнє. Під *службою в органах влади Автономної Республіки Крим* пропонуємо розуміти діяльність осіб, які займають посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Рахунковій палаті Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, інших органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті і одержують заробітну плату за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим. Такою службою доцільно визнавати і діяльність депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що

⁶⁰ Див. статтю 1 Закону України "Про альтернативну (невійськову) службу" від 12 грудня 1991 року (у редакції Закону України від 18 лютого 1999 року №437-XIV) // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №15. - Ст. 188; 1999, №15. - Ст. 86.

⁶¹ Див. статтю 1 Закону України "Про дипломатичну службу" від 20 вересня 2001 року // Офіційний вісник України, 2001. - №42. - Ст. 1881.

⁶² Див. статтю 1 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №52. - Ст. 490.

спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом⁶³. Для цілей КАС до служби в органах місцевого самоврядування слід відносити також діяльність депутатів місцевих рад, статус яких визначається Законом України "Про статус депутатів місцевих рад" від 11 липня 2002 року⁶⁴.

Одне з основних завдань адміністративного суду у вирішенні спорів, що виникають з відносин публічної служби — це захист гарантованого частиною другою статті 38 Конституції права рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Відокремлення відносин публічної служби від трудових відносин, а отже, виведення їх з-під юрисдикції загальних судів пояснюється тим, що вони становлять предмет конституційного та адміністративного права.

Трудове законодавство може застосовуватися до відносин публічної служби лише субсидіарно, — якщо відсутні відповідні положення у конституційному та адміністративному законодавстві. Відносинам публічної служби у більшості випадків не властиве договірне регулювання умов праці, що характерне для трудового права. Службові відносини регулюються на рівні законодавства в централізованому порядку. У них немає трудового договору як підстави для виникнення трудових відносин, оскільки умови служби чітко визначені законодавством, а тому відсутня сфера для домовленостей.

Спори у відносинах публічної служби можливі різноманітні: вони можуть стосуватися прийняття на публічну службу, оплати праці службовця, притягнення його до дисциплінарної відповідальності, надання відпустки, кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, звільнення з посади, призначення та виплати пенсії тощо.

Позивачем у спорах, пов'язаних з відносинами публічної служби, як правило, є особа, що перебуває на публічній службі і яка

⁶³ Див. статтю 1 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року // Офіційний вісник України. - 2001. - №26. - Ст. 1151.

⁶⁴ Відомості Верховної Ради України. - 2002. - №40. - Ст. 290; 2004. - №14. - Ст. 196; Офіційний вісник України. - 2004. - №10. - Ст. 572.

вважає, що органом, з яким вона перебуває у відносинах публічної служби, порушено її права, свободи чи інтереси у цій сфері. В окремих випадках позивачем можуть бути й інші особи, наприклад, громадяни, які претендували на посаду відповідного службовця, але не були призначені на неї; особи, звільнені з публічної служби.

Відповідачем у таких спорах є орган, з яким службовець перебуває у відносинах публічної служби. Третьою особою без самостійних вимог на стороні відповідача може бути залучена посадова особа, яка безпосередньо і одноосібно прийняла рішення щодо публічної служби позивача, адже до неї згодом може бути подано регресний позов, якщо суд ухвалить постанову на користь відповідача.

Є категорії спорів, де, навпаки, позивачем буде суб'єкт владних повноважень, а відповідачем - особа, яка перебуває на публічній службі. Це, насамперед, справи про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог несумісності, встановлених Конституцією та законами України. Такі справи розглядаються судом лише у випадках, визначених Конституцією чи законом⁶⁵. Завдання суду у таких справах — перевірити наявність обставин, що є підставою для дострокового припинення повноважень посадової особи, щоб не допустити свавільного припинення повноважень.

Статтею 180 КАС визначено декілька особливостей провадження у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності. З адміністративним позовом у такій справі має право звернутися лише Голова Верховної Ради України. Справу про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядає окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, протягом семи днів після відкриття провадження. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про

⁶⁵ До таких випадків сьогодні можна віднести дострокове припинення за рішенням суду повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Див. частину четверту статті 81 Конституції України, а також частину другу статті 5 Закону України "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 року (у редакції Закону України від 22 березня 2001 року №2328-III) // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №3. - Ст. 17; 2001. - №42. - Ст. 212.

розгляд справи, не перешкоджає її розгляду. Судові виклики або судові повідомлення у такій справі можуть здійснюватися телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном або й через друкований засіб масової інформації. Постанова суду про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності виконується негайно.

У справах, що виникають з відносин публічної служби, негайно повинні виконуватися також постанови суду про поновлення на посаді, про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання, виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів (у межах суми стягнення за один місяць). За заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи суд може звернути до негайного виконання постанову про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання, виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів у повному обсязі.

Особливістю таких справ є також те, що за загальним правилом поворот виконання скасованої постанови суду про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання, про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів у відносинах публічної служби не допускається. Поворот таких постанов допускається лише у разі, якщо скасована постанова була обґрунтована на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або поданих ним підроблених документах (стаття 266 КАС).

Компетенційні спори та спори, що виникають з адміністративних договорів

До юрисдикції адміністративних судів відносяться і так звані компетенційні спори, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Під *компетенційними спорами* розуміються спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої

компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі делегованих повноважень. Особливістю таких спорів є те, що сторонами у них (як позивачем, так і відповідачем) є суб'єкти владних повноважень.

Компетенцію органу чи посадової особи складають їхні владні повноваження, визначені законом. Внаслідок недосконалості законодавства компетенція суб'єктів владних повноважень нерідко може перетинатися, внаслідок чого може виникнути компетенційний спір. Крім того, виникнення компетенційного спору може бути результатом зловживань, що проявляються у формі привласнення повноважень або перевищенні власних повноважень.

Компетенційні спори найчастіше можуть виникати між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, особливо щодо здійснення делегованих повноважень. У рамках таких спорів може вирішуватися, наприклад, питання про протиправність акта суб'єкта владних повноважень, виданого без належних повноважень або з їх перевищенням.

Завдання суду у компетенційних спорах — з урахуванням загального завдання адміністративного судочинства розв'язати законодавчі колізії, що обумовили виникнення спору, а також усунути наслідки дублювання повноважень чи зловживання ними.

Позивачем у компетенційних спорах може бути лише суб'єкт владних повноважень, якщо він вважає, що відповідач своїм рішенням або діями втрутився у його компетенцію, або що прийняття такого рішення чи вчинення дій є його прерогативою. Якщо компетенцію суб'єкта владних повноважень, а відповідно інтересу позивача не було порушено, у задоволенні позову належить відмовити.

До компетенційних спорів можна віднести і частину спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, а саме ту частину договорів, обома сторонами у яких є суб'єкти владних повноважень. Адміністративний договір є доволі новою для нас формою регулювання відносин між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами адміністративно-

правових відносин через використання диспозитивного методу у публічній сфері. Крім КАС, жоден законодавчий акт поки що не оперує поняттям "адміністративний договір".

Адміністративний договір — дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

(пункт 14 статті 3 КАС)

Із наведеного визначення адміністративного договору випливають, зокрема, такі ознаки адміністративного договору:

- 1) обов'язковою стороною у ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);
- 2) його змістом (предметом) є права та обов'язки у публічно-правовій сфері;
- 3) він спрямований на реалізацію владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Наприклад, ознакам адміністративного договору, на наш погляд, повністю відповідають:

- договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень та власних бюджетних коштів (див. частину сьому 7 статті 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");
- договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо участі останніх у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території, а також щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади (див. підпункти 7, 8 пункту "а" частини першої статті 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");
- договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих

бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб (див. частину третю статті 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");

- договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій (див. частину п'яту статті 35 Закону України "Про місцеві державні адміністрації");

- договори між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг надання соціальних послуг (див. частини другу і четверту статті 13 Закону України "Про соціальні послуги");

- договори між податковим органом і платником податків щодо розстрочення та відстрочення податкових зобов'язань платника податків (див. статтю 14 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами").

Це далеко невичерпний перелік договорів, які мають усі ознаки адміністративного договору. Сюди, на нашу думку, можна віднести також приватизаційні договори, угоди про розподіл продукції, державні контракти на поставку продукції для державних потреб тощо.

Компетенційні спори та спори щодо адміністративних договорів вирішуються за загальними правилами адміністративного судочинства. КАС не передбачає особливостей їх розгляду.

Спори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень до фізичних чи юридичних осіб

Завданням адміністративних судів, як уже говорилося, є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. З першого погляду може виникнути здивування, чому ж тоді до юрисдикції

адміністративних судів віднесено й спори за позовом суб'єкта владних повноважень до фізичної чи юридичної особи.

При підготовці КАС висловлювалася думка, що адміністративні суди не повинні розглядати справи, які мають спрямованість проти громадян, бо це компрометуватиме ідею адміністративної юстиції, згідно з якою пріоритетом у діяльності адміністративних судів є захист прав людини і громадянина. Однак з такою думкою можна погодитися лише частково. До прийняття Конституції деякі категорії справ проти громадян чи організацій вирішувалися в адміністративному, а не судовому порядку через реалізацію органами влади так званих "втручальних" повноважень. Деякі із таких справ вирішувалися в адміністративному порядку до прийняття КАС. Наприклад, примусове видворення іноземців здійснювалося за санкцією прокурора. Такі справи віднесено до юрисдикції адміністративних судів, щоб запобігти порушенням прав людини через здійснення судового контролю за реалізацією "втручальних" повноважень. А це впливає з ідеї адміністративної юстиції. Тому розгляд адміністративними судами категорії справ "орган влади проти особи" не повинна вплинути на ступінь довіри громадян до адміністративних судів. Тим більше, що таких справ у загальній кількості адміністративних справ не багато. Крім того, названі спори виникають із суто публічно-правових відносин. Віднесення їх до підсудності інших судів було б необґрунтованим.

Які ж справи з цієї категорії вирішують адміністративні суди в Україні? Згідно зі статтею 50 КАС такими є справи:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян⁶⁶ ;
- 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)⁶⁷ ;
- 5) та інші справи у випадках, встановлених законом.

⁶⁶ Це впливає насамперед із вимоги частини четвертої статті 37 Конституції України.

⁶⁷ Це впливає із частини другої статті 39 Конституції України.

Такі справи розглядаються лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень. Відповідачами у них можуть бути громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, об'єднання громадян, юридична особа, які у цих правовідносинах не є суб'єктами владних повноважень.

Прикладом "інших справ у випадках, встановлених законом" можуть бути справи про виселення зі службового житла або самовільно заселених будинків чи приміщень, що знаходяться у віданні адміністративного органу⁶⁸; справи про припинення юридичної особи чи припинення підприємницької діяльності фізичної особи — підприємця, наприклад, у разі провадження ними діяльності, що заборонена законом⁶⁹; справи про визнання протиправними актів підприємств, інших суб'єктів господарювання, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів місцевого самоврядування, за позовом органу чи посадової особи місцевого самоврядування⁷⁰ тощо.

Статтею 182 КАС визначено особливості розгляду справ за адміністративним позовом органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання можуть полягати у забороні проводити збори, мітинги, походи, демонстрації тощо, у забороні проводити ці заходи у певному місці чи у певний час, у визначенні маршруту та ін. У разі необхідності встановити обмеження у реалізації права на мирні зібрання позивач повинен звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням з відповідною позовною заявою негайно після одержання повідомлення про проведення мирних зібрань. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України⁷¹, строк завчасного сповіщення органу виконавчої

⁶⁸ Див., наприклад, статтю 47 Конституції України.

⁶⁹ Див. частину другу статті 38, частину другу статті 46 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців" від 15 травня 2003 року // Офіційний вісник України. - 2003. - №25. - Ст. 1172; пункт 17 частини першої статті 11 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 року (у редакції Закону України від 12 січня 2005 року № 2322-IV) // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №6. - Ст. 37; Відомості Верховної Ради України. - 2005. - №10. - Ст. 187.

⁷⁰ Див. частину п'яту статті 23 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року.

влади чи органу місцевого самоврядування має бути достатнім для того, щоб такий орган міг визначитися, наскільки проведення мирного зібрання відповідає закону, та, в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань. Конкретні строки завчасного сповіщення мають бути визначені законом з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо.

Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань. Позовна заява, яка надійшла в день проведення мирного зібрання або після цього, залишається без розгляду.

Адміністративна справа щодо обмеження права на мирні зібрання повинна бути розглянута і вирішена судом у триденний строк після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів — невідкладно. У зв'язку зі скороченими строками розгляду, допустимо здійснювати судовий виклик або судове повідомлення телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном.

Вимоги позивача можуть бути задоволені лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку у разі, якщо суд визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду обов'язково повинен бути зазначений спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Постанова про обмеження права на мирні зібрання виконується негайно.

⁷¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року // Офіційний вісник України. - 2003. - №28. - Ст. 1379.

Вибірчі спори

Термін "*вибірчі спори*" у цій главі вживається для позначення як спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, так і спорів щодо правовідносин, пов'язаних з процесом референдуму. Такі спори за своєю правовою природою є конституційно-правовими, оскільки законодавство про вибори і референдум належить до конституційного права.

Положення КАС про порядок вирішення виборчих спорів виписувалися таким чином, щоб відповідати відповідному матеріальному праву. На жаль, законодавство про вибори і референдум дуже динамічне. Тому застосовуючи процесуальні норми, суд повинен враховувати вимоги матеріального законодавства. Адже практика законотворення показує, що зміни до процесуального законодавства завжди відстають від змін у матеріальному праві. Однак, виходячи з того, що адміністративний процес не може регулюватися іншими законами, крім КАС, порядок звернення до адміністративного суду і розгляду та вирішення адміністративним судом виборчих спорів не може встановлюватися законодавством про вибори і референдум. Це означає, що процесуальні інститути матеріальним законодавством не можна змінити без внесення змін до процесуального закону.

Але з урахуванням вимог матеріального законодавства можуть коригуватися, наприклад, положення Кодексу про те, хто має право на звернення до адміністративного суду у тому чи іншому виборчому спорі. Тобто, якщо відбудуться зміни у суб'єктному складі учасників виборчого процесу чи процесу референдуму, але відповідних змін одночасно не буде внесено до КАС, суд може надати розширене або звужене тлумачення положень Кодексу з урахуванням розвитку матеріального права. Так само можуть коригуватися назви виборчих комісій, комісій з референдуму тощо.

У КАС визначаються особливості розгляду і вирішення таких справ:

1) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (стаття 172);

2) щодо уточнення списку виборців (стаття 173);

3) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (стаття 174);

4) щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (стаття 175);

5) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (стаття 176), якщо Законом України "Про вибори Президента України" встановлено судовий порядок скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Підсудність виборчих спорів має свої особливості, адже вона повинна забезпечити максимальну незалежність суду від політичного впливу.

Тому деякі категорії виборчих спорів віднесено до підсудності Вищого адміністративного суду України. Він вирішує справи стосовно:

1) оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму;

2) скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Окружним адміністративним судам підсудні виборчі спори щодо:

1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласної виборчої комісії,

Київської чи Севастопольської виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів Київського чи Севастопольського міського голови; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій — за місцезнаходженням відповідної комісії;

2) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових чи службових осіб, що порушують законодавство про вибори та референдум, - за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача, а якщо оскаржується нормативно-правовий акт — за місцезнаходженням відповідного органу;

3) оскарження дій чи бездіяльності кандидатів у народні депутати, у депутати обласних, районних, районних у місті рад, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори та референдум, — за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Спеціальна підсудність за окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, визначена стосовно виборчих спорів щодо:

1) оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії (крім рішень, дій або бездіяльності, що стосуються встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму).

2) щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум.

Місцевим загальним судам (міським, районним,

районним у містах, міськрайонним судам) як адміністративним судам підсудні виборчі спори щодо:

1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (крім тих рішень, дій чи бездіяльності, які оскаржуються до Вищого адміністративного суду України або окружних адміністративних судів) — за місцезнаходженням відповідної комісії;

2) уточнення списку виборців — за місцезнаходженням відповідної комісії;

3) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, що порушують законодавство про вибори та референдум, — за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача, а якщо оскаржується нормативно-правовий акт — за місцезнаходженням відповідного органу;

4) оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, — за їхнім місцезнаходженням;

5) оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної, міської ради, що порушують законодавство про вибори та референдум, — за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Альтернативна підсудність встановлена у справах щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади, що порушують законодавство про вибори та референдум. Такі справи розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача, але з урахуванням загальних правил територіальної підсудності.

Склад осіб, які беруть участь у справі, у виборчих спорах також має свої особливості. Те, хто може бути сторонами у таких спорах, наведено у таблиці.

Категорія виборчого спору

Позивач	Відповідач
<i>оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій</i>	
виборець, інший суб'єкт відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму	виборча комісія, комісія з референдуму, члени цих комісій
<i>уточнення списку виборців</i>	
виборець	виборча комісія, комісія з референдуму, члени цих комісій
<i>оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації</i>	
виборець, виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інший суб'єкт ініціювання референдуму	орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, засіб масової інформації, підприємство, установа, організація, їхня посадова чи службова особа, творчий працівник засобу масової інформації
<i>оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу</i>	
виборець, кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інший суб'єкт ініціювання референдуму	кандидат, його довірена особа, партія (блок), місцева організація партії (блоку місцевих організацій партій), їхня посадова особа чи уповноважена особа, ініціативна група референдуму, інший суб'єкт ініціювання референдуму, офіційний спостерігач від суб'єкта виборчого процесу
<i>скасування реєстрації кандидата на пост Президента України</i>	
Центральна виборча комісія	кандидат на пост Президента України

Виборець, тобто кожна особа, яка має право голосу у відповідних виборах або референдумі, може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність відповідного суб'єкта, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто. Це означає, зокрема, що виборець не може обґрунтовувати свій позов тим, що внаслідок порушення прав кандидата, за якого він готовий віддати свій голос, обмежується право виборця вільно обирати тощо. Виборець повинен довести, що порушено саме його права та інтереси безпосередньо. І лише у справах щодо уточнення списку виборців позов може подати кожен, хто має право голосу на відповідних виборах або референдумі, навіть позов про включення або виключення зі списку інших осіб.

Загальні правила про представництво доповнюються у виборчих спорах додатковими положеннями. Так, без додаткового уповноваження, представником кандидата у справах, пов'язаних з виборчим процесом, може бути особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата. Так само особа, яка відповідно до закону про вибори чи референдум зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партій (блоку місцевих організацій партій), ініціативної групи референдуму, може бути представником відповідної партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), ініціативної групи референдуму у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Документом, що підтверджує повноваження таких представників, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори чи референдум (стаття 178 КАС).

Виходячи з швидкоплинності виборчого процесу та процесу референдуму, встановлено скорочені строки для звернення з адміністративним позовом у виборчих справах, а також скорочені строки для розгляду і вирішення таких спорів.

Звернення з позовною заявою щодо рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (стаття 172), щодо рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (стаття 174), а також щодо дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (стаття 175) можливе протягом п'яти днів з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Днем допущення бездіяльності вважається останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення.

Позовну заяву щодо рішень, дій чи бездіяльності, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду протягом п'яти днів, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування. Таке обмеження встановлено виходячи з того, що якщо заяву буде подано пізніше, то суд уже не встигне своєчасно поновити права особи. Крім того, неправильно, якби суд ухвалював рішення, внаслідок якого змінилися б процедури голосування уже під час самого проведення голосування.

Скорочений строк встановлено також для подання позовної заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці. Таку позовну заяву може бути подано до адміністративного суду протягом двох днів з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Скорочений строк тут обумовлено тим, що від встановлення результатів голосування на дільниці залежать результати голосування в межах територіального виборчого округу, тому для своєчасного їх встановлення важливо якнайшвидше одержати усі судові рішення стосовно голосування на дільницях в межах відповідного територіального виборчого округу.

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніш, як за два дні до дня голосування. Це

обумовлено тим, що після цього зміни до списку виборців вносити не можна.

Позовну заяву про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України може бути подано Центральною виборчою комісією протягом трьох днів після виявлення підстав для скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, встановлених Законом України "Про вибори Президента України"⁷².

Днем подання позовної заяви у виборчому спорі є день її надходження до відповідного адміністративного суду. Якщо позовну заяву подано несвоечасно, суд залишає її без розгляду.

При поданні позовної заяви щодо рішення, дії чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму або члена відповідної комісії сплачувати судовий збір не обов'язково. Така особливість обумовлена насамперед тим, що сплата судового збору вимагає часу. А у виборчих спорах, особливо, напередодні виборів, для суб'єктів виборчого процесу цінною є кожна хвилина. Крім того, у вихідні дні банківські відділення можуть не працювати. Вимога ж про обов'язкову сплату судового збору при зверненні до суду перешкоджала б доступу до правосуддя у виборчих спорах.

Якщо судовий збір на момент вирішення справи не було сплачено, суд одночасно повинен вирішити питання про стягнення судового збору відповідно до загальних правил розподілу судових витрат.

У справах щодо уточнення списку виборців судовий збір не сплачується.

Про надходження позовної заяви та відкриття провадження у справі щодо рішення, дій чи бездіяльності виборчої комісії чи комісії з референдуму, члена цієї комісії суд повинен невідкладно повідомити відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму та комісію вищого рівня. Таке повідомлення необхідне, по-перше, для того, щоб відповідна комісія змогла забезпечити свою участь у справі, а по-друге, щоб ця комісія або комісія вищого рівня зупинила розгляд скарги, аналогічної адміністративному позову, до вирішення справи

⁷² Перелік таких підстав визначено частиною першою статті 56 Закону у редакції від 18 березня 2004 року // Офіційний вісник України. - 2004. - № 14. - Ст. 959.

судом, якщо така скарга надійшла.

Склад суду у виборчих спорах визначається за загальними правилами, але є й деякі особливості. Так, якщо у справі оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії чи комісії з референдуму, члена цієї комісії, то така справа розглядається і вирішується в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів. Вищий адміністративний суд справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи референдуму, а також щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України) розглядає й вирішує колегією у складі не менше п'яти суддів.

Строк розгляду і вирішення виборчих спорів у порівнянні із загальним скорочений. Так, справи щодо уточнення списку виборців повинні бути вирішені у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, — невідкладно. У триденний строк після надходження позовної заяви має бути вирішена справа щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Справи з усіх інших категорій виборчих спорів вирішуються у п'ятиденний строк після надходження позовної заяви. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у п'ятиденний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування.

Про розгляд виборчого спору у судовому засіданні повідомляються заінтересовані особи. У цьому випадку допустимо здійснювати судовий виклик або судове повідомлення телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном або й через друкований засіб масової інформації. Однак неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду.

Суд, встановивши при розгляді виборчого спору порушення законодавства про вибори чи референдум, повинен визначити у постанові спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення усіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше передбачене законом

рішення. У разі виявлення порушень, що можуть бути підставою для притягнення до відповідальності не за правилами КАС, суд має постановити окрему ухвалу з повідомленням про наявність таких порушень і надсилає її до органів чи осіб, уповноважених вжити у зв'язку з цим заходів, встановлених законом.

Особам, які брали участь у справі невідкладно після проголошення судового рішення видаються його копії, або надсилаються, якщо ці особи не були присутні під час проголошення. У справі щодо рішення, дій чи бездіяльності виборчої комісії чи комісії з референдуму, члена цієї комісії копія судового рішення надсилається також комісії вищого рівня.

Судове рішення першої інстанції у виборчому спорі набирає законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження — два дні з дня проголошення, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування у разі, якщо судове рішення ухвалене до дня голосування. Якщо судове рішення оскаржено в апеляційному порядку і воно не скасоване, тоді воно набирає законної сили з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції.

Судове рішення першої інстанції ухвалене у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування набирає законної сили з моменту проголошення і не може бути оскаржене. Це не стосується судових рішень щодо внесення змін у списки виборців: постановою щодо внесення змін у списки виборців виконується негайно.

Судове рішення Вищого адміністративного суду України набирає законної сили з моменту проголошення і не може бути оскаржене.

Потреба оперативно вирішувати виборчі спори обумовила те, що для судових рішень у цих спорах передбачена можливість лише апеляційного оскарження, і то не в усіх випадках. Судом апеляційної інстанції є відповідний апеляційний адміністративний суд. Щодо судових рішень у виборчих спорах щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, віднесених до виключної підсудності Окружного адміністративного суду м.

Києва, апеляційною інстанцією є Вищий адміністративний суд України.

Справа в апеляційній інстанції розглядається у дводенний строк після закінчення строку апеляційного оскарження. Апеляційна скарга на судове рішення, ухвалене до дня голосування, має бути розглянута не пізніше ніж за дві години до початку голосування.

Важливо, що у виборчих спорах суд за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд, навіть за наявності для цього загальних підстав, а повинен розглянути справу у повному обсязі і ухвалити нове рішення. Судове рішення апеляційної інстанції є остаточним, а відповідно - набирає законної сили з моменту проголошення і не може бути оскаржене.

Певні особливості має порядок *обчислення строків у виборчих спорах* (див. статтю 179 КАС). Такі строки обчислюються календарними днями і годинами. При цьому той факт, що кінець строку може припадати на неробочий день, не має ніякого значення. Адже суди під час виборчого процесу організовують свою роботу, у тому числі й у вихідні дні, так, щоб забезпечити своєчасне прийняття і розгляд справ. Останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події (наприклад, голосування), у виборчих спорах вважається день, що передує дню вказаної події. Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду, незалежно від дати подання цих документів на пошту.

ЧАСТИНА 2. ОРІЄНТОВНИЙ МОДУЛЬНИЙ КУРС ВИКЛАДАННЯ ОСНОВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. СТРУКТУРА МОДУЛЬНОГО КУРСУ

Назва модуля та його частини	Вид навчального заняття для вищих навчальних закладів	Кількість годин	Вид навчального заняття для юридичних клінік	Кількість годин	Результат
Модуль 1. Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство. Принципи адміністративного судочинства					
Частина 1. Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство 1. Адміністративна юстиція як інститут судового захисту. 2. Завдання адміністративного судочинства та відмінність його від інших видів судочинства. 3. Законодавство України про адміністративне судочинство.	Лекція	2	Презентація теми Практичне заняття/ тренінг	2	Знання і розуміння предмету теми і отримання вмінь та навиків щодо: - встановлення правовідносин, які належать до сфери захисту адміністративної юстиції; - аналізу актів законодавства про адміністративне судочинство; - аналізу обставин в адміністративних справах; - вироблення та зайняття позиції у справах; - практичного застосування КАСУ.
	Семинарське заняття	2	Індивідуальне навчальне заняття	2	
Частина 2. Принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування 1. Поняття принципів правосуддя адміністративного судочинства.	Лекція	2	Презентація теми Практичне заняття/ тренінг	2	Знання та розуміння предмету теми і отримання вмінь та навиків щодо: - застосування принципів адміністративного судочинства у конкретних справах з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини;
	Семинарське заняття	2		2	

Назва модуля та його частини	Вид навчального заняття для вищих навчальних закладів	Кількість годин	Вид навчального заняття для юридичних клінік	Кількість годин	Результат
<p>Частина 2. Учасники адміністративного процесу 1. Класифікація учасників адміністративного процесу. 2. Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність. 3. Права та обов'язки учасників адміністративного процесу.</p>	<p>Лекція</p> <p>Семинарське заняття</p>	<p>2</p> <p>2</p>	<p>Презентація теми</p> <p>Практичне заняття/ тренінг</p> <p>Індивідуальне навчальне заняття</p>	<p>2</p> <p>2</p>	<p>Знання та розуміння предмету теми і отримання вмінь та навиків щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - визначення учасників адміністративного процесу; - визначення процесуальних прав і обов'язків сторін осіб, які беруть участь у справі; - оформлення довіреностей на представництво; - визначення умов примирення; - розмежування та використання диспозитивних та змагальних прав.
Модуль 3. Адміністративний позов. Докази і доказування. Правова допомога					
<p>Частина 1. Адміністративний позов. Докази і доказування 1. Поняття, форма і зміст адміністративного позову. 2. Вимоги до позовної заяви. 3. Забезпечення адміністративного позову. 4. Поняття та види доказів. 5. Обов'язок доказування. 6. Належність та допустимість доказів. 7. Забезпечення доказів.</p>	<p>Лекція</p> <p>Семинарське заняття</p>	<p>4</p> <p>4</p>	<p>Презентація теми</p> <p>Практичне заняття/ тренінг</p> <p>Індивідуальне навчальне заняття</p>	<p>2</p> <p>2</p>	<p>Знання та розуміння предмету теми і отримання вмінь та навиків щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - практичного застосування КАСУ; - аналізу доказів у справі; - складання позову; - техніки юридичного письма.

Назва модуля та його частини	Вид навчального заняття/для вищих навчальних закладів	Кількість годин	Вид навчального заняття для юридичних клінік	Кількість годин	Результат
Частина 2. Правова допомога 1. Поняття та правові засади правової допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді. 2. Порядок та умови надання правової допомоги. 3. Права та обов'язки суб'єктів, які надають правову допомогу в адміністративному процесі.	Лекція	2	Презентація теми	2	Знання та розуміння предмету теми і отримання вмінь та навиків щодо: - надання консультацій; - вироблення позиції у справі; - підготовки справи до судового розгляду; - представництва у суді.
	Семінарське заняття	2	Практичне заняття/тренінг	2	
			Індивідуальне навчальне заняття		
Модуль 4. Провадження в адміністративних справах. Судові рішення					
Частина 1. Провадження у суді першої інстанції 1. Звернення з адміністративним позовом. 2. Підготовче провадження. 3. Судовий розгляд. 4. Ухвалення судового рішення.	Лекція	4	Презентація теми	2	Знання і розуміння предмета теми та отримання вмінь та навиків щодо: - аналізу норм КАСУ, що регулюють провадження в адміністративній справі у суді першої інстанції; - аналізу обставин в адміністративній справі і практичного застосування КАСУ.
	Семінарське заняття	4	Практичне заняття/тренінг	2	
			Індивідуальне навчальне заняття		
Частина 2. Апеляційне провадження 1. Право на апеляційне оскарження. 2. Підготовка адміністративної справи до розгляду. 3. Апеляційний розгляд. 4. Ухвалення судового рішення.	Лекція	4	Презентація теми	2	Знання і розуміння предмету теми та отримання вмінь і навиків щодо: - аналізу норм КАСУ, що регулюють апеляційне провадження; - аналізу обставин в адміністративній справі і практичного застосування КАСУ.
	Семінарське заняття	4	Практичне заняття/тренінг	2	
			Індивідуальне навчальне заняття		

Назва модуля та його частини	Вид навчального заняття для вищих навчальних закладів	Кількість годин	Вид навчального заняття для юридичних клінік	Кількість годин	Результат
<p>Частина 3. Касаційне провадження. Перегляд за винятковими і нововиявленими обставинами. Судові рішення</p> <p>1. Право на касаційне оскарження. 2. Підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду. 3. Касаційний розгляд. 4. Ухвалення судового рішення. 5. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами. 6. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами. 7. Судові рішення в адміністративних справах та особливості їх виконання.</p>	<p>Лекція</p> <p>Семінарське заняття</p>	<p>4</p> <p>4</p>	<p>Презентація теми</p> <p>Практичне заняття/ тренінг</p> <p>Індивідуальне навчальне заняття</p>	<p>2</p> <p>2</p>	<p>Знання і розуміння предмету теми та отримання вмій і навиків щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - аналізу відповідних положень КАСУ; - аналізу судової практики з відповідних питань; - пошук і виявлення недоліків практики правозастосування КАСУ, вироблення пропозицій щодо їх усунення.
Модуль 5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ					
<p>Особливості розгляду і вирішення окремих категорій справ</p> <p>1. Спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.</p> <p>2. Спори з відносин публічної служби.</p>	<p>Лекція</p> <p>Семінарське заняття</p> <p>Лекція</p> <p>Семінарське заняття</p>	<p>2</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>1</p>	<p>Презентація теми</p> <p>Практичне заняття/ тренінг</p>	<p>4</p> <p>4</p>	<p>Знання та розуміння предмету теми і отримання вмій та навиків щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - інтерв'ювання та консультування; - аналізу та класифікації доказів; - вироблення позиції у справі; - ведення судових дебатів;

Назва модуля та його частини	Вид навчального заняття для вищих навчальних закладів	Кількість годин	Вид навчального заняття для юридичних клінік	Кількість годин	Результат
3. Компетенційні спори та спори, що виникають з адміністративних договорів.	Лекція Семінарське заняття	1 1	Індивідуальне навчальне заняття		- пошуку і виявлення недоліків практики застосування норм КАСУ при розгляді окремих категорій справ, вироблення пропозицій щодо їх усунення.
4. Спори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень до фізичних чи юридичних осіб.	Лекція Семінарське заняття	1 1			
5. Вибірчі спори	Лекція Семінарське заняття	1 1			

2. ФОРМИ ПРОВЕДЕННЯ ЗАНЯТЬ ТА СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ЗНАТЬ

Кожен вид навчального заняття з модуля має теоретичну та практичну частини, які передбачають комплексну діагностику теоретичної підготовки студентів та формування конкретних практичних навиків шляхом застосування інтерактивних методик. Передбачається можливість обговорення на практичному занятті конкретних справ, які ведуться в юридичній клініці з дотриманням вимог конфіденційності. Рекомендується обговорення справ, які розглядають адміністративні суди і мають великий суспільний резонанс, а також використовувати приклади з практики Європейського суду з прав людини.

Лекція — форма навчального заняття, яка представляє собою усне викладення навчального матеріалу.

Презентація теми — форма навчального заняття у юридичній клініці, яка представляє собою інтерактивний виступ зі стислим змістовним викладенням навчального матеріалу з акцентуванням уваги на практичних аспектах розглядуваної проблематики.

Семінарське заняття — форма навчального заняття, при якій викладач організує дискусію з визначеної теми, до якої студенти наперед готують тези виступів на підставі індивідуальних завдань.

Рекомендовані методи роботи:

обговорення, дискусії, мозковий штурм, рольова гра, робота в малих групах тощо.

Практичне заняття — форма навчального заняття, при якій викладач юридичної клініки організує детальний розгляд студентами окремих положень КАСУ. Через застосування інтерактивних методик формуються певні вміння і навички практичного застосування норм КАСУ при виконанні студентом або групою студентів завдань.

Рекомендовані методи роботи:

робота в малих групах, обговорення, вирішення практичних завдань та тестів, аналіз доказів у справі, складання позовної заяви, складання заяви про забезпечення доказів тощо.

Під час проведення практичних занять доцільним є застосування такої форми як **тренінг** для формування у студентів певних навичок, спрямованих на розвиток особистісної та професійної компетентності.

Індивідуальне навчальне заняття проводиться з студентами юридичної клініки з метою підвищення рівня їх підготовки та розкриття індивідуальних здібностей. Індивідуальні навчальні заняття організуються за окремим графіком. Види індивідуальних навчальних занять, їх обсяг, форми та методи проведення, визначаються індивідуальним навчальним планом студента. Індивідуальні завдання студент виконує самостійно.

Рекомендовані методи роботи:

складання процесуальних документів; аналіз доказів у справі; збирання доказів у справі; вирішення практичних завдань та тестів; контрольні питання, які потребують усної або письмової відповіді; підготовка рефератів; проведення узагальнень судової практики з конкретних питань адміністративного судочинства тощо.

Оцінювання знань

Виконання кожного індивідуального завдання оцінюється за кредитно-модульною системою (наприклад: до 10 балів за певне завдання) або "відмінно", "добре", "задовільно", "незадовільно". Наприклад:

8-10 балів або "відмінно" — якщо студент показав уміння правильно застосовувати положення КАСУ та інших нормативно-правових актів; аналізувати факти, які мають значення для правильного вирішення питання; наводити достатньо аргументів на підтвердження своїх висновків; складати процесуальні документи відповідно до вимог процесуального права і з обов'язковим посиланням на відповідні положення матеріального права; передбачити усі правові наслідки у разі наявності декількох варіантів дій;

5-7 балів або "добре" — студент показав уміння застосовувати положення КАСУ та інших нормативно-правових актів, знайшов правильний варіант вирішення питання, склав

заяву відповідний процесуальний документ, але у відповіді навів недостатньо аргументів щодо зроблених висновків або є незначні недоліки при складанні документа;

3-4 бали або "задовільно" — студент показав уміння застосовувати положення КАСУ та інших нормативно-правових актів, але запропонований студентом варіант вирішення питання викладено без аргументів та посилань, відповідь не містить комплексного аналізу фактів, складений документ містить помилки, які можуть мати негативні процесуальні наслідки для особи.

1-2 бали або "незадовільно" — студент не зміг дати правильного рішення та скласти процесуальний документ, допустив суттєві помилки щодо застосування норм матеріального та процесуального права в процесі вирішення практичних завдань.

3. ПЛАНИ ЗАНЯТЬ З РЕАЛІЗАЦІЇ НАВЧАЛЬНИХ МОДУЛІВ

МОДУЛЬ 1. Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство. Принципи адміністративного судочинства

План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання

Назва занять	Тривалість
Частина 1.	160 хв.
Лекція на тему: Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство 1. Адміністративна юстиція як інститут судового захисту. 2. Завдання адміністративного судочинства та відмінність його від інших видів судочинства. 3. Законодавство України про адміністративне судочинство.	80 хв.
Семінарське заняття: Надання студентами відповідей з підготовлених викладачем запитань та тестових завдань. Оцінка відповідей та коментар викладача.	80 хв.
Частина 2	160 хв.
Лекція на тему: Принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування 1. Поняття принципів адміністративного судочинства. 2. Характеристика принципів адміністративного судочинства: а) верховенства права; б) законності; в) рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; г) змагальності сторін; ґ) диспозитивності; д) офіційного з'ясування всіх обставин у справі; е) гласності і відкритості адміністративного процесу; є) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження; ж) обов'язковості судових рішень.	80 хв.
Семінарське заняття: Надання студентами відповідей з підготовлених викладачем запитань та тестових завдань. Оцінка відповідей та коментар викладача.	80 хв.

Контрольні питання

1. У чому різниця між поняттями "адміністративна юстиція" та "адміністративне судочинство"?
2. Які моделі адміністративної юстиції існують у світі? У якому вигляді представлена адміністративна юстиція в Україні?
3. У чому завдання адміністративного судочинства?
4. Чим завдання адміністративного судочинства відрізняється від завдань інших видів судочинства?
5. За якими критеріями суд перевіряє рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень?
6. Які акти законодавства регулюють адміністративний процес в Україні?
7. Які суди є адміністративними у розумінні КАСУ?
8. Які є принципи адміністративного судочинства та у чому полягає їхній зміст?
9. У чому різниця між принципом верховенства права і принципом законності? Які особливості їх застосування в адміністративному судочинстві?
10. Яким чином розкриває зміст принципу верховенства права Конституційний Суд України та Європейський суд з прав людини? Дайте характеристику складовим верховенства права.
11. Чим обумовлена наявність в адміністративному судочинстві принципу офіційності? У чому полягає його зміст?
12. У чому різниця між принципами диспозитивності і змагальності? Які обмеження дії цих принципів існують в адміністративному судочинстві?

Тестові завдання

1. Знайдіть правильну відповідь

- 1.1 Предметом адміністративного судочинства є:
- а) публічно-правовий спір
 - б) приватноправовий спір
 - в) цивільно-правовий спір

1.2 Захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є:

- а) завданням адміністративного судочинства
- б) принципом адміністративного судочинства
- в) предметом адміністративного судочинства

1.3 Галузевим (особливим) принципом адміністративного судочинства є:

- а) принцип верховенства права
- б) принцип офіційного з'ясування обставин у справі
- в) принцип гласності

1.4 Адміністративний суд відповідно до принципів змагальності та офіційного з'ясування обставин у справі може розглядати справу:

- а) лише на підставі доказів, поданих сторонами;
- б) лише на підставі доказів, зібраних з власної ініціативи;
- в) на підставі доказів, поданих як сторонами, так і зібраних з власної ініціативи.

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1 Принципами адміністративного судочинства, згідно з КАСУ, є:

- а) принцип законності
- б) принцип спеціалізації
- в) принцип змагальності сторін
- г) принцип неоскаржуваності судових рішень
- г) принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом

2.2 Адміністративним судом у розумінні КАСУ є:

- а) місцевий загальний суд при розгляді і вирішенні адміністративних справ
- б) окружний адміністративний суд
- в) апеляційний військовий суд

г) Верховний Суд України при перегляді судових рішень в цивільних справах

2.3 Завданням адміністративного судочинства відповідно до КАСУ є:

а) захист інтересів суспільства від порушень з боку фізичних чи юридичних осіб

б) захист прав, свобод та інтересів державних органів, органів місцевого самоврядування

в) захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів владних повноважень

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

3.1 а) Процесуальною складовою адміністративної юстиції є адміністративне судочинство.

б) Галузевими принципами адміністративного судочинства є принципи гласності та відкритості.

в) Обставини в адміністративній справі суд може встановлювати на підставі не лише доказів, зібраних сторонами або за їхньою ініціативою, а й доказів, зібраних судом з власної ініціативи.

3.2 а) Головуючий у судовому засіданні та інші судді можуть задавати свідкові питання в будь-який час його допиту.

б) В адміністративному судочинстві діє презумпція вини відповідача-фізичної чи юридичної особи.

в) Суд не може вийти за межі вимог адміністративного позову, навіть якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів.

4. Доповніть словами, яких не вистачає

4.1 Суд справі при вирішенні справи керується принципом _____, відповідно до якого зокрема

_____ визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності _____.

4.2 У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції _____, суд звертається до _____ для вирішення питання стосовно внесення до _____ подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта.

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

5.1 Основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень

- а) так
- б) ні

5.2 Апеляційний господарський суд при розгляді і вирішенні ним адміністративних справ є адміністративним судом

- а) так, у перехідний період
- б) ні

План занять для студентів юридичних клінік

Назва заняття	Методи роботи	Тривалість
Частина 1		160 хв.
Презентація теми		80 хв.
Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство 1.Адміністративна юстиція як інститут судового захисту. 2. Завдання адміністративного судочинства та відмінність його від інших видів судочинства. 3.Законодавство України про адміністративне судочинство.	Інтерактивний виступ	80 хв.

Практичне заняття /Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Розподіл студентів на групи.	Інтерактивний виступ Мозковий штурм Обговорення Коментування викладача Інструктування	15 хв.
Робота в малих групах з судочинства положень КАСУ та обставин у справі, вироблення позиції. Підготовка консультації щодо звернення громадян в зв'язку з порушенням їхніх прав у сфері юрисдикції публічно-правових відносин.	Робота в малих групах (Задачі 1,2)	45 хв.
Презентація результатів роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	20 хв.
Частина 2		160 хв.
Презентація теми		80 хв.
Принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування 1. Поняття принципів правосуддя адміністративного судочинства. 2. Характеристика принципів справах адміністративного судочинства: а) верховенства права; б) законності; в) рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; г) змагальності сторін; д) диспозитивності; е) офіційного з'ясування всіх обставин по справі; є) гласності і відкритості адміністративного процесу; ж) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження; з) обов'язковості судових рішень.	Інтерактивний виступ	80 хв.
Практичне заняття /Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Розподіл студентів на групи.	Інтерактивний виступ Дискусія Обговорення Коментування викладача Інструктування	20 хв.

Практичне заняття /Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Розподіл студентів на групи.	Інтерактивний виступ Дискусія Обговорення Коментування викладача Інструктування	20 хв.
Застосування принципів адміністративного судочинства у конкретних справах, у т.ч. з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.	Робота в малих групах (задачі 3,4)	35 хв.
Презентація роботи малих груп.	Інтерактивний виступ, дискусія Коментування викладача	25 хв.

Задачі

1. Студент філологічного факультету університету Олександр Петренко звернувся до міського військового комісаріату за місцем знаходження гуртожитку із проханням поставити його на військовий облік у зв'язку з переїздом на навчання до міста. Одночасно подав посвідчення про приписку з відміткою про зняття з військового обліку за попереднім місцем проживання. Відповідальний службовець комісаріату відмовився ставити його на військовий облік, оскільки О. Петренко не надав довідки з університету, що він дійсно є студентом і має право на забезпечення гуртожитком. В університеті відповіли, що таку довідку О. Петренку зможуть видати лише через два тижні, коли з відпустки вийде працівник, що відповідає за ведення обліку студентів.

О. Петренко оскаржив бездіяльність міського військового комісаріату до адміністративного суду щодо невзяття його на військовий облік, оскільки внаслідок такої бездіяльності з'являються підстави для притягнення О.Петренка до адміністративної відповідальності за порушення правил військового обліку (стаття 210 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Крім того, за відсутності відповідного запису у посвідченні про приписку він не зможе звернутися до паспортного столу для реєстрації свого нового місця проживання.

Суд, розглянувши адміністративний позов, відмовив у його задоволенні, зіславшись на те, що жодного права О. Петренка військовий комісаріат не порушив, адже стати на військовий облік є обов'язком, а не правом призовника.

Чи допустив військовий комісаріат порушення прав, свобод чи інтересів О. Петренка?

Чи може суд надавати захист інтересам особи?

Чи правильне рішення ухвалив суд? Підготуйте консультацію, як діяти О. Петренку далі.

2. Мешканець села Петриківці фермер Іван Колодій звернувся до Петриківської сільської ради із заявою про надання йому в короткострокову оренду земельної ділянки для вирощування нового сорту соняшника (1 га), яка би прилягала до земель, що є у його власності. Сільська рада розглянула заяву І. Колодія і прийняла рішення про надання йому в оренду земельної ділянки розміром 1 га, прилеглої до сільськогосподарських угідь І. Колодія з південної сторони. Зазначена земельна ділянка раніше належала іншому користувачеві, з яким сільська рада розірвала договір довгострокової оренди через нецільове її використання.

І. Колодій звернувся до районного суду з адміністративним позовом, у якому оскаржив рішення сільської ради. Позов він обґрунтовував тим, що попередній користувач земельної ділянки використовував її для зберігання отрутохімікатів. Значна частина хімікатів зберігалася протягом тривалого часу під відкритим небом, тому земля зазнала значного забруднення і стала малоприсадною для вирощування сільськогосподарських культур.

Суд, розглянувши справу, прийняв постанову, якою у задоволенні позову відмовив. Основним мотивом стало те, що сільська рада прийняла своє рішення відповідно до закону, адже прохання І. Колодія про виділення земельної ділянки для вирощування соняшника було повністю задоволено, а земельна ділянка, згідно з даними державного земельного кадастру, належить до земель сільськогосподарського призначення, тому суд не взяв до уваги посилення позивача на те, що вона є

малопридатною для ведення сільського господарства.

Чи допустила порушення сільська рада прав, свобод та інтересів І.Колодія?

Чи врахував суд завдання адміністративного судочинства, відмовляючи у задоволенні позову?

Чи було перевірено рішення сільської ради на відповідність усім критеріям, що визначені ч. 3 ст. 2 КАСУ? Якщо ні, то які критерії були проігноровані?

Чи правильне рішення ухвалив суд? Підготуйте консультацію, як діяти І.Колодію далі.

3. Верховна Рада ухвалила закон, згідно з яким суб'єктам підприємницької діяльності, які працевлаштовують вихованців дитячих будинків, надається одноразова грошова допомога з державного бюджету за кожну працевлаштовану особу. Виконання цього закону покладено на Міністерство праці і соціальної політики. Підприємство, яке працевлаштувало десять вихованців дитячих будинків, виграло справу проти міністерства і за постановою адміністративного суду мало одержати грошову допомогу. Однак на стадії виконання постанови суду набрав чинності новий закон про бюджет, яким було скасовано цей вид допомоги і встановлено, що невиконані судові рішення про зобов'язання виплатити таку допомогу не повинні виконуватися. На цій підставі державний виконавець закрити виконавче провадження.

Чи є підстави для оскарження рішення державного виконавця до адміністративного суду?

На які принципи адміністративного судочинства можна посперечатися для об'єднання адміністративного позову?

4. 75-річний пенсіонер звернувся до адміністративного суду зі скаргою на рішення територіального органу Пенсійного фонду України про відмову у збільшенні розміру пенсії. У скарзі пенсіонер виклав усі відомості, які вимагає КАСУ для позовної заяви. Але адміністративний суд залишив скаргу без руху і направив її для усунення недоліків у зв'язку з тим, що формою звернення до

адміністративного суду має бути позовна заява, а не скарга.

Пенсіонер звернувся до юридичної клініки за допомогою в оформленні документа, оскільки йому важко самому переписувати скаргу та ще й у двох примірниках (для суду і для відповідача).

Чи правильно вчинив адміністративний суд?

Чи допустив суд порушення принципів адміністративного судочинства?

Чи можна оскаржити ухвалу суду про залишення скарги без руху в апеляційному порядку? Чи доцільно це робити у наведеній ситуації? Надайте консультацію пенсіонеріві.

МОДУЛЬ 2.**Предмет адміністративної юрисдикції.****Учасники адміністративного процесу****План занять для вищих навчальних закладів,
де застосовується кредитно-модульна система навчання**

Назва занять	Тривалість
Частина 1.	160 хв.
Лекція на тему: Предмет адміністративної юрисдикції. 1. Предмет адміністративної юрисдикції, його встановлення. 2. Визначення підсудності адміністративної справи.	80 хв.
Семінарське заняття : Студенти відповідають на підготовлені викладачем запитання та тестові завдання. Оцінка відповідей та коментар викладача.	80 хв.
Частина 2	160 хв.
Лекція на тему: Учасники адміністративного процесу 1. Класифікація учасників адміністративного процесу. 2. Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність. 3. Права та обов'язки учасників адміністративного процесу.	80 хв.
Семінарське заняття: Студенти відповідають на підготовлені викладачем запитання та тестові завдання. Оцінка відповідей та коментар викладача.	80 хв.

Контрольні питання

1. Які способи визначення предмету адміністративної юрисдикції використані в КАСУ?

2. Яким є загальне визначення предмету адміністративної юрисдикції?

3. На які категорії публічно-правових спорів поширюється компетенція адміністративних судів? На які публічно-правові справи компетенція адміністративних судів не поширюється?

4. Розмежуйте предмет адміністративної юрисдикції та конституційної, кримінальної, цивільної, господарської юрисдикцій. Які проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції ви знаєте?

5. Чи можуть адміністративні суди розглядати справи щодо притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративних стягнень? Якщо так, то у яких випадках?

6. Що таке підсудність адміністративних справ? Чим підсудність адміністративних справ відрізняється від адміністративної юрисдикції?

7. Якими є правила предметної підсудності адміністративних справ? Чим обумовлена дворівнева система місцевих адміністративних судів?

8. Якими є правила територіальної підсудності адміністративних справ?

9. Якими є правила інстанційної підсудності адміністративних справ?

10. Які категорії учасників адміністративного процесу Ви знаєте?

11. Хто може бути позивачем, відповідачем, представником в адміністративному процесі? Якими правами та обов'язками вони наділяються?

12. Комплексом яких диспозитивних та змагальних прав наділені особи, які беруть участь у справі?

13. Чи можливе примирення сторін в адміністративному процесі? Якщо так, то якими є наслідки порушення умов примирення?

14. Які завдання виконує спеціаліст та судовий розпорядник в адміністративному процесі?

Тестові завдання

1. Знайдіть правильну відповідь

1.1 Справу щодо оскарження особою наказу міністерства у зв'язку з його неконституційністю розглядає за суттю:

- а) Вищий адміністративний суд України
- б) окружний адміністративний суд
- в) Конституційний Суд України
- г) Верховний Суд України

1.2 Адміністративну справу щодо оскарження особою рішення, дій чи бездіяльності посадової особи виконкомом місцевої ради розглядає у першій інстанції:

- а) місцевий загальний суд
- б) окружний адміністративний суд
- в) Вищий адміністративний суд України

1.3 Вищому адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо:

- а) дострокового припинення повноважень народного депутата України
- б) скасування реєстрації кандидата на пост Президента України
- в) встановлення територіальною виборчою комісією результатів виборів

1.4 Якщо прокурор в інтересах держави подав до адміністративного суду позов про скасування рішення місцевої ради, то він виступає в адміністративному процесі як:

- а) сторона
- б) третя особа, яка заявляє вимоги на предмет спору
- в) законний представник держави
- г) представник держави на основі договору

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1 До предмету адміністративної юрисдикції належать:

- а) спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності
- б) справи про накладення адміністративних стягнень
- в) справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства
- г) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу

2.2 Сторонами в адміністративному процесі є:

- а) заявник та заінтересована особа

- б) позивач та відповідач
- в) скаржник та суб'єкт оскарження
- г) заявник та відповідач

2.3 Основними ознаками змісту публічно-правових відносин, що належать до адміністративної юрисдикції, є:

- а) обов'язкова участь у таких відносинах суб'єкта із публічно-владними повноваженнями
- б) рівноправність учасників правовідносин
- в) диспозитивність у правовідносинах
- г) домінування публічного інтересу у реалізації правовідносин

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

3.1 а) Верховний Суд України розглядає справи про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

б) Місцевий загальний суд розглядає справи про оскарження дій органів державної влади.

в) Адміністративний суд розглядає справи про оскарження правових актів індивідуальної дії за місцем проживання (перебування) або місцезнаходженням позивача.

г) Справи про оскарження дій (бездіяльності) посадових (службових) осіб виконкомів місцевих рад підсудні місцевому загальному суду або окружному адміністративному суду за вибором позивача.

3.2 а) Місцеві адміністративні суди, Верховний Суд України вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

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

в) Адміністративну процесуальну дієздатність мають фізичні особи, які досягли шістнадцяти років і не визнані судом недієздатними.

г) Відповідачем в адміністративній справі можуть бути лише фізичні та юридичні особи.

4. Доповніть словами, яких не вистачає

4.1 Компетенція адміністративних судів не поширюється на _____ справи: що віднесені до юрисдикції _____ України; що належить вирішувати в порядку _____ судочинства; про _____ адміністративних _____.

4.2 Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за _____ обставинами.

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

5.1 Вимоги про відшкодування шкоди, завданої протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, розглядає адміністративний суд, якщо їх заявлено в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір

- а) так
- б) ні

5.2 Адміністративні суди розглядають справи про накладення адміністративних стягнень

- а) так
- б) ні

5.3. Відповідач, згідно з КАСУ, має право на звернення до адміністративного суду із зустрічним позовом

- а) так
- б) ні

План занять для студентів юридичних клінік

Назва заняття	Методи роботи	Тривалість
Частина 1		160 хв.
Презентація теми		80 хв.
Предмет адміністративної юрисдикції 1. Предмет адміністративної юрисдикції, його встановлення. 2. Визначення підсудності адміністративної справи.	Інтерактивний виступ	80 хв.
Практичне заняття /Тренінг		80 хв.
Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Розподіл студентів на групи, інструктування.	Мозковий штурм Обговорення Коментування викладача Інтерактивний виступ Бесіда Інструктування	15 хв.
Визначення справ публічно-правового характеру, які не належать до предмету адміністративної юрисдикції. Відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції.	Робота в малих групах (Задачі 1,2, 3)	40 хв.
Презентація результатів роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	25 хв.
Частина 2		160 хв.
Презентація теми		80 хв.
Учасники адміністративного процесу 1. Класифікація учасників адміністративного процесу. 2. Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність. 3. Права та обов'язки учасників адміністративного процесу.	Інтерактивний виступ	80 хв.
Практичне заняття/Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Розподіл студентів на групи, інструктування.	Інтерактивний виступ Бесіда Інструктування	20 хв.

Назва заняття	Методи роботи	Тривалість
Визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Вироблення позиції. Підготовка консультації.	Робота в малих групах (Задачі 4, 5)	35 хв.
Презентація роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Дискусія Коментування викладача	25 хв.

Задачі

1. Колишній головний спеціаліст виконавчого комітету міської ради Оксана Остапчук звернулася до окружного адміністративного суду з позовною заявою про стягнення з виконкому заробітної плати у розмірі 2 140 гривень за останні три місяці перед її звільненням, протягом яких вона зарплату не отримувала. Суд відмовив у відкритті провадження у зв'язку з тим, що таку заяву не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, оскільки О. Остапчук уже не перебуває на публічній службі, а заявлені нею вимоги є вимогами, що впливають з трудових правовідносин. О.Остапчук звернулася за допомогою до юридичної клініки.

Чи правильна ухвала суду?

До якого суду належало звернутися О.Остапчук?

Підготуйте консультацію.

2. Андрій Онищенко був членом гаражно-будівельного кооперативу "Зоря" уже близько двадцяти років. На території кооперативу знаходиться його гараж, а земля, на якій розташований гараж, належить йому на праві власності. Так як кооператив не допомагав в обслуговуванні гаража, території біля нього, та оскільки земля належала А.Онищенко на праві власності, то він виявив бажання вийти з кооперативу. А.Онищенко неодноразово звертався з проханням до правління кооперативу, до загальних зборів, щоб вийти з кооперативу,

однак реакції не було. Після цього він перестав сплачувати членські внески.

Оскільки А.Онищенко протягом року не сплачував членські внески, керівництво кооперативу надіслало йому рішення зборів кооперативу, де зазначалося, що через несплату членських внесків його виключено з кооперативу і покладено на нього обов'язок сплатити членські внески за дванадцять місяців у розмірі 1 400 грн. з урахуванням пені (тобто за період поки він ще був членом кооперативу).

А.Онищенко звернувся в юридичну клініку з проханням підготувати позов до адміністративного суду про протиправність такого рішення кооперативу.

Чи потрібно А.Онищенкові звертатися до адміністративного суду за захистом своїх інтересів?

Порадьте А.Онищенкові, як можна захистити його інтереси.

3. Поліна Савченко звернулася до районного суду з позовом про скасування рішення виконавчого комітету сільської ради від 5 квітня 2006 р., за яким по вул. Новій, буд. № 45 було встановлено межу між її земельною ділянкою і ділянкою буд. № 47 на відстані 0,55 м. від її будівлі (хоча раніше вона дорівнювала 1 м.) і загальна площа земельної ділянки зменшилась на 14,7 кв. м. Спір з приводу користування земельною ділянкою виконком сільради вирішував за зверненням самої П. Савченко, яка вважала, що її частину ділянки сусід В. Петренко захопив самовільно. Районний суд відмовив П. Савченко у відкритті провадження в адміністративній справі, посилаючись на те, що справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Чи правильною є відмова суду?

Надайте консультацію П. Савченко, як їй чинити далі.

4. 16-річний Петро Заїка перед тим, як одержувати паспорт, звернувся до міського відділу реєстрації актів цивільного стану із заявою про зміну прізвища із "Заїка" на

"Зайка", оскільки дуже комплексував з приводу свого прізвища. Відділ реєстрації актів цивільного стану відмовив йому, мотивуючи це тим, що П. Заїка не сплатив державного мита і не подав довідки з органів внутрішніх справ про те, що він не перебуває у розшуку і щодо нього не ведеться слідство.

П. Заїка не погодився з такою відмовою і звернувся до адміністративного суду з позовом про зобов'язання відділу реєстрації актів цивільного стану змінити його прізвище. Адміністративний суд повернув позовну заяву у зв'язку з тим, що П. Заїка не має адміністративної процесуальної дієздатності, оскільки не досяг повноліття.

П. Заїка звернувся до юридичної клініки за консультацією.

Чи належить справу розглядати за правилами адміністративного судочинства?

Чи правильно вчинив суд, повернувши позовну заяву П. Заїки?

Порадьте П. Заїці, як йому діяти далі.

5. Тарас Піддубний звернувся до окружного адміністративного суду з позовом про визнання незаконним рішення міської ради про відмову у звільненні його від сплати податку на землю. Окружний адміністративний суд своєю ухвалою відмовив у відкритті провадження в адміністративній справі, посилаючись на те, що справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, оскільки міська рада не є юридичною особою (юридичною особою є виконком цієї ради), а отже, відповідно до ч. 1 і 3 ст. 48 КАСУ вона не має адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Чи належить справу розглядати за правилами адміністративного судочинства?

Якому суду підсудна ця справа?

Чи правильно вчинив суд, відмовляючи у відкритті провадження?

Порадьте Т. Піддубному, як йому діяти далі.

МОДУЛЬ 3.

Адміністративний позов. Докази і доказування.

Правова допомога

План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання

Назва занять	Тривалість
Частина 1.	320 хв.
Лекція на тему: Адміністративний позов. Докази і доказування 1. Поняття, форма і зміст адміністративного позову. 2. Вимоги до позовної заяви. 3. Забезпечення адміністративного позову. 4. Поняття та види доказів. 5. Обов'язок доказування. 6. Належність та допустимість доказів. 7. Забезпечення доказів.	160 хв.
Семінарське заняття: робота в групах з проектом позовної заяви; аналіз судової практики з адміністративних справ щодо дотримання вимог КАСУ до позовної заяви; відповіді на запитання викладача.	160 хв.
Частина 2	160 хв.
Лекція на тему: Правова допомога 1. Поняття та правові засади правової допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді. 2. Порядок та умови надання правової допомоги. 3. Права та обов'язки суб'єктів, які надають правову допомогу в адміністративному процесі.	80 хв.
Семінарське заняття: вирішення тестових завдань; дискусія щодо надання правової допомоги з адміністративних справ з захисту прав громадян (за матеріалами судової практики або періодичних виданнях); оцінка відповідей.	80 хв.

Контрольні питання

1. Чи обов'язково в адміністративному позові посилатися на норми права, на підставі яких заявлено вимоги до відповідача?
2. Які вимоги може містити адміністративний позов?
3. Які наслідки може мати подання позовної заяви з порушенням вимог, встановлених КАСУ?

4. Яким є загальний строк для звернення до адміністративного суду з позовом? Які спеціальні строки для звернення Ви знаєте? Які наслідки пропущення строку звернення до адміністративного суду?

4. Що таке забезпечення адміністративного позову? Чи воно відрізняється від забезпечення доказів?

5. Які є способи забезпечення адміністративного позову?

6. У яких адміністративних справах обов'язок доказування покладається на відповідача?

7. У чому полягають основні відмінності між доказуванням в адміністративному процесі та доказуванням у цивільному процесі?

8. Які засоби доказування можливі в адміністративному процесі?

9. У чому полягають особливості допиту свідка судом за місцем його проживання та у місці його проживання?

10. Які види судової експертизи є в адміністративному процесі? Назвіть їх особливості?

11. У якій формі надається правова допомога в адміністративних судах?

12. Кого можна вважати фахівцем в галузі права?

13. У яких випадках правова допомога надається в адміністративному процесі безоплатно?

14. Чи може суб'єкт владних повноважень, який виграв адміністративну справу, вимагати відшкодування витрат на правову допомогу?

Тестові завдання

1. Знайдіть правильну відповідь

1.1 Адміністративний позов подається у формі:

- а) усної заяви
- б) письмової позовної заяви
- в) письмової скарги
- г) усної скарги

1.2 За загальним правилом за звернення до адміністративного суду сплачується:

- а) державне мито
- б) судове мито
- в) судовий збір
- г) плата за інформаційно-технічне забезпечення адміністративного процесу

1.3 В адміністративному судочинстві належними вважаються докази, що:

- а) одержані з порушенням закону
- б) одержані з дотриманням закону
- в) містять інформацію щодо предмета доказування

1.4 В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування покладається на:

- а) відповідача-суб'єкта владних повноважень
- б) позивача
- в) обидві сторони

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1 Згідно зі статтею 16 КАСУ, правову допомогу в адміністративному процесі мають право надавати:

- а) адвокати
- б) інші фахівці в галузі права
- в) студенти юридичного факультету

2.2 Докази, одержані з порушенням закону, судом при вирішенні справи:

- а) не беруться до уваги
- б) беруться до уваги за умови належного вмотивування судом
- в) беруться до уваги, але не можуть бути покладені в основу рішення

3. Доповніть словами, яких не вистачає

3.1 Фактичні дані, які підтверджують наявність або відсутність _____, що мають значення для правильного вирішення справи, суд встановлює на підставі _____.

3.2 До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості _____.

4. Підтвердіть або спростуйте твердження

4.1 На прохання позивача службовець апарату адміністративного суду може надати йому допомогу в оформленні позовної заяви

- а) так
- б) ні

4.2 Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, що можуть бути використані як докази у справі. У разі ж невиконання цього обов'язку суд вирішує справу на основі наявних доказів.

- а) так
- б) ні
- г) перше твердження — так, друге — ні

План занять для студентів юридичних клінік

Назва заняття	Методи роботи	Тривалість
Частина 1		
Презентація теми		80 хв.
Адміністративний позов. Докази і доказування 1. Поняття, форма і зміст адміністративного позову. Вимоги до позовної заяви.	Інтерактивний виступ	160 хв.

2. Забезпечення адміністративного позову. 3. Поняття та види доказів. 4. Обов'язок доказування. 5. Належність та допустимість доказів. 6. Забезпечення доказів.		
Практичне заняття /Тренінг		160 хв.
Формулювання мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань.	Розподіл студентів на групи Постановка завдання Мозковий штурм Обговорення	60 хв.
Робота в малих групах з проектом позовної заяви; аналіз судової практики з адміністративних справ щодо дотримання вимог КАСУ до позовної заяви; відповіді на запитання викладача.	Рольова гра з надання студентами юридичної клініки правової допомоги (Задачі 1, 2)	80 хв.
Презентація результатів роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	20 хв.
Частина 2		
Презентація теми		80 хв.
Правова допомога 1. Поняття та правові засади надання правової допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді. 2. Порядок та умови надання правової допомоги. 3. Права та обов'язки суб'єктів, які надають правову допомогу в адміністративному процесі.	Інтерактивний виступ	80 хв.
Практичне заняття/Тренінг		80 хв.
Формулювання мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань.	Розподіл студентів на групи Постановка завдання Мозковий штурм Обговорення	20 хв.
Вирішення ситуаційних і тестових завдань; дискусія щодо надання правової допомоги в адміністративних справах (за матеріалами судової практики або періодичних видань).	Робота в малих групах (Задачі 3, 4)	40 хв.
Презентація роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	20 хв.

Задачі

1. Виконавчий комітет міської ради прийняв рішення про знесення старого житлового будинку, що знаходився у комунальній власності, для будівництва на його місці нового. Мешканцям будинку запропоновано тимчасово перебраться до своїх родичів або знайомих — до того часу, поки їм не буде надано іншого житла. Відповідний договір про знесення будинку було укладено з будівельною організацією.

Мешканці будинку звернулися до міськрайонного суду з позовом про незаконність такого рішення і його скасування, посилаючись на те, що їх позбавлено права на житло. Одночасно було заявлено клопотання якомога швидше розглянути справу.

Які дії повинен взяти адміністративний суд до ухвалення судового рішення у справі? Якими принципами суд повинен керуватися?

2. Пенсіонер Олександр Терещенко звернувся до районного суду з позовом про зобов'язання виконавчого комітету сільської ради розглянути його заяву про виділення йому одноразової грошової допомоги для закупівлі дров на зиму і дати на неї відповідь. Виконком сільради просив у задоволенні позову відмовити і зазначив, що така заява О.Терещенка до нього не надходила. Суд запропонував виконавчому комітету подати журнал реєстрації звернень громадян, але той пропозицію суду проігнорував. Суд, пославшись на ч. 6 ст. 71 КАСУ, розглянув справу на підставі наявних матеріалів і відмовив у задоволенні позову, оскільки позивач не довів факту подання заяви.

Чи правильно суд застосував правила щодо доказування?

Чи є підстави для оскарження судового рішення? Якщо так, то які б аргументи Ви б використали, подаючи апеляційну скаргу?

3. Міська рада підготувала адміністративний позов про визнання спадщини відумерлою у зв'язку з тим, що 12 липня 2004

року помер Анатолій Степчук, після смерті якого залишилось спадкове майно (у вигляді однокімнатної квартири №14 у будинку №65-а по вул. Івана Франка), яке належало А. Степчуку на праві приватної власності. А. Степчук проживав у вказаній квартирі один і 27 лютого 2005 року його було знято з реєстраційного обліку у зв'язку зі смертю. Після смерті спадкодавця, спадкова справа за місцем відкриття спадщини у міській державній нотаріальній конторі не відкривалась. Працівник відділу комунальної власності міської ради звернувся до адміністративного суду за правовою допомогою щодо правильності підготовки позову і шансів виграти справу.

Чи належить справу розглядати за правилами адміністративного судочинства?

Що б Ви відповіли на місці службовця апарату суду у разі такого звернення?

Надайте пораду працівникові відділу комунальної власності як консультант юридичної клініки.

4. Під час розгляду адміністративної справи представник позивача — студент другого курсу юридичного факультету заявив клопотання про стягнення з районної державної адміністрації, яка була відповідачем, витрат на правову допомогу у розмірі 100 грн. При цьому представник позивача подав суду договір про надання правової допомоги між ним і позивачем, який підтверджує розмір цих витрат.

Чи підлягає задоволенню клопотання представника позивача?

Чи можна вважати послуги студента-правника правовою допомогою у контексті адміністративного судочинства?

МОДУЛЬ 4.**Проведення в адміністративних справах. Судові рішення****План занять для вищих навчальних закладів,
де застосовується кредитно-модульна система навчання**

Назва занять	Тривалість
Частина 1.	
Лекція на тему: Проведення у суді першої інстанції 1. Звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду. 2. Підготовче провадження. 3. Судовий розгляд у суді першої інстанції. 4. Ухвалення судового рішення.	240 хв.
Семінарське заняття: Студенти готують судову практику у відповідній сфері, аналізують норми КАСУ, відповідають на підготовлені викладачем питання та тестові завдання.	240 хв.
Частина 2	
Лекція на тему: Апеляційне провадження 1. Право на апеляційне оскарження. 2. Підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду. 3. Апеляційний розгляд. 4. Ухвалення судового рішення.	240 хв.
Семінарське заняття: Студенти аналізують норми КАСУ у відповідній сфері, відповідають на підготовлені викладачем запитання та тестові завдання.	240 хв.
Частина 3	
Лекція на тему: Касаційне провадження. Перегляд за винятковими та нововиявленими обставинами. Судові рішення в адміністративних справах 1. Право на касаційне оскарження. 2. Підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду. 3. Касаційний розгляд. 4. Ухвалення судового рішення. 5. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами. 6. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами. 7. Судові рішення в адміністративних справах та особливості їх виконання.	240 хв.
Семінарське заняття: Студенти аналізують практику застосування КАСУ, виробляють з викладачем пропозиції щодо її вдосконалення, відповідають на підготовлені викладачем запитання і тестові завдання.	240 хв.

Контрольні питання

1. Яка різниця у правових наслідках залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмови у відкритті провадження в адміністративній справі?
2. На які етапи можна умовно поділити провадження в адміністративній справі у суді першої інстанції?
3. Чи є обов'язковим проведення попереднього судового засідання у суді першої інстанції? Яка його мета?
4. Які наслідки неприбуття у судове засідання осіб, які беруть участь у справі?
5. Протягом якого строку суд повинен розглянути і вирішити адміністративну справу?
6. Яка різниця між перервою у судовому засіданні, відкладенням розгляду справи, зупиненням і закриттям провадження у справі?
7. Які різновиди судових рішень в адміністративних справах Ви знаєте? У яких випадках суд їх ухвалює?
8. Який порядок апеляційного оскарження? Якими є строки апеляційного оскарження?
9. Які судові рішення може бути оскаржено в апеляційному порядку?
10. У яких межах переглядає справу суд апеляційної інстанції?
11. Яке рішення може ухвалити суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного провадження?
12. Який порядок касаційного оскарження? Якими є строки касаційного оскарження?
13. Чи можна звернутися до суду касаційної інстанції зі скаргою на рішення суду першої інстанції, якщо справа не переглядалася в апеляційному порядку?
14. У яких межах переглядає справу суд касаційної інстанції? Чи досліджує він докази?
15. Яке рішення може ухвалити суд касаційної інстанції за наслідками касаційного провадження?
16. У яких випадках справу може бути розглянуто в порядку письмового провадження в судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій?

17. Що може бути підставою для перегляду адміністративної справи за винятковими обставинами?

18. Який порядок перегляду адміністративної справи за винятковими обставинами?

19. Що може бути підставою для перегляду справи за винятковими обставинами? Який суд здійснює такий перегляд?

20. Які особливості виконання судових рішень в адміністративних справах Ви знаєте?

Тестові завдання

1. Знайдіть правильну відповідь

1.1 Письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову, — це:

- а) ухвала
- б) рішення
- в) постанова

1.2 Підготовку справи до судового розгляду здійснює:

а) суддя адміністративного суду, який відкрив провадження у справі

б) помічник судді

в) голова суду або за його дорученням суддя адміністративного суду

1.3 Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

а) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства

б) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху

в) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи

1.4 Суд касаційної інстанції розглядає справу у порядку письмового провадження, якщо:

- а) у справі немає потреби досліджувати докази
- б) визнає недоцільним заслуховування осіб, які беруть участь у справі
- в) жодна з осіб, які беруть участь у справі, не заявила клопотання про розгляд справи за її участю у судовому засіданні

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1. Суд повертає позовну заяву позивачеві, якщо:

- а) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху
- б) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання
- в) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності
- г) справу не може бути розглянуто у розумний строк у зв'язку з хворобою судді
- г) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи
- д) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав
- е) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства
- е) справа не підсудна цьому адміністративному суду

2.2. Постанова адміністративного суду складається з:

- а) вступної частини
- б) описової частини
- в) мотивувальної частини
- г) підсумкової частини
- г) резолютивної частини

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

3.1 а) Окрема ухвала може бути оскаржена лише особами, які беруть участь у справі.

б) Суд до закінчення судового розгляду справи може прийняти постанову щодо частини позовних вимог.

в) Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права.

г) У дебатах у суді першої інстанції першим надається слово відповідачеві, його представнику, а потім - позивачеві, його представнику.

3.2 а) Підставою касаційного оскарження є неправильне встановлення судом обставин у справі.

б) Суд касаційної інстанції, дослідивши докази у справі, може встановити нові обставини і відповідно до них прийняти нову постанову по суті спору, скасувавши рішення судів першої та апеляційної інстанцій.

в) Касаційна скарга подається безпосередньо до Вищого адміністративного суду України.

г) Справу може бути переглянуто за нововиявленими обставинами у разі внесення будь-яких змін до законодавства, яким керувався суд, ухвалюючи рішення.

4. Доповніть словами, яких не вистачає

4.1. У разі примирення сторін суд постановляє _____ про _____ провадження у справі, у якій фіксуються умови _____.

4.2. Заява про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції подається протягом _____ з дня її _____, а в разі складення постанови у повному обсязі відповідно до статті 160 КАСУ - з дня _____ в повному обсязі. Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом _____ після подання _____.

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

5.1 Ухвали, які викладаються окремим документом, постановляються у залі судового засідання і підписуються лише головуючим.

- а) так
- б) ні

5.2. Заява про апеляційне оскарження та апеляційна скарга подаються безпосередньо до адміністративного суду апеляційної інстанції.

- а) так
- б) ні

План занять для студентів юридичних клінік

Назва заняття	Методи роботи	Тривалість
Частина 1		
Презентація теми		80 хв.
Провадження у суді першої інстанції 1. Звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду. 2. Підготовче провадження. 3. Судовий розгляд в суді першої інстанції. 4. Ухвалення судового рішення.	Інтерактивний виступ	80 хв.
Практичне заняття/Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Розподіл студентів на групи.	Інтерактивний виступ Мозковий штурм Обговорення Коментування викладача Інструктування	15 хв.
Робота в малих групах щодо аналізу обставин в адміністративних справах. Практичне застосування норм КАСУ у відповідній сфері. Застосування норм адміністративного судочинства щодо конкретних справ, у тому числі з врахуванням судової	Робота в малих групах (Задачі 1,2)	45 хв.

практики. Виявлення порушень процесуальних норм у процесі провадження розгляду справи. юрисдикції підготовка консультації.		
Презентація результатів роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	20 хв.
Частина 2		80 хв.
Презентація теми		80 хв.
Апеляційне провадження 1. Право на апеляційне оскарження. 2. Підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду. 3. Апеляційний розгляд. 4. Ухвалення судового рішення.	Інтерактивний виступ Рольова гра	80 хв.
Практичне заняття/Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Розподіл студентів на групи.	Інтерактивний виступ Дискусія Обговорення Коментування викладача Інструктування	20 хв.
Робота в малих групах щодо аналізу обставин в адміністративних справах. Практичне застосування норм КАСУ у відповідній сфері. Застосування норм адміністративного у конкретних справах. Виявлення порушень процесуальних норм. Підготовка консультації.	Робота в малих групах (задачі 3,4)	35 хв.
Презентація роботи малих груп	Інтерактивний виступ Дискусія Коментування викладача	25 хв.
Частина 3		
Презентація теми		80 хв.
Касаційне провадження. Перегляд судових рішень за винятковими та нововиявленими обставинами. Судові рішення в адміністративних справах 1. Право на касаційне оскарження. 2. Підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду.	Інтерактивний виступ	80 хв.

3. Касаційний розгляд. 4. Ухвалення судового рішення. 5. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами. 6. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами. 7. Судові рішення в адміністративних справах та особливості їх виконання.		
Практичне заняття/Тренінг		80 хв.
Представлення мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань теми. Розподіл студентів на групи.	Інтерактивний виступ Мозковий штурм Обговорення Коментування викладача Інструктування	15 хв.
Робота в малих групах щодо аналізу обставин в адміністративних справах. Застосування норм КАСУ у конкретних справах, у т.ч. з урахуванням судової практики. Виявлення порушень процесуальних норм у процесі провадження. Підготовка консультації.	Робота в малих групах (Задачі 5,6)	45 хв.
Презентація результатів роботи малих груп.	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	20 хв.

Задачі

1. Підприємець Петро Ясен звернувся з адміністративним позовом до заступника голови Державної податкової адміністрації України про визнання незаконними його дій, покладення на нього обов'язку спростувати недостовірну інформацію та відшкодувати моральну шкоду. За словами П.Ясена, відповідач під час прес-конференції заявив, що "суб'єкт підприємницької діяльності П.Ясен не сплатив до державного бюджету 8 мільйонів гривень податків, ухиляється від їх сплати, чим вчинив злочин, що карається згідно з Кримінальним кодексом". Під час розгляду справи адміністративний суд відмовив у задоволенні клопотання позивача про ведення фіксації судового процесу технічними засобами, заборонив

Йому самому вести аудіозапис ходу судового засідання на диктофон. Суд першому надав слово для пояснень представникові відповідача, який наполіг на тому, що справу не можна розглядати за правилами адміністративного судочинства, оскільки виник суто цивільний спір. Погодившись з позицією відповідача, суд, не виходячи до нарадчої кімнати, постановив усну хвалу про залишення заяви без розгляду, пообіцявши направити її текст сторонам поштою через день-два.

Які процесуальні порушення допустив адміністративний суд? Надайте консультацію П. Ясену.

2. Ірина Ткаченко звернулася до адміністративного суду з позовною заявою, у якій оскаржила рішення начальника паспортного відділення про відмову зареєструвати її у буд. № 12 по вул. Сосюри, який належить їй на праві власності на основі свідоцтва про право на спадщину. Підставою для відмови стало те, що цей будинок знаходиться у зоні забудови і підлягає знесенню через три місяці на підставі рішення виконавчого комітету міської ради.

У позовній заяві І. Ткаченко попросила суд допитати як свідків трьох її сусідів, які можуть підтвердити факт її проживання у зазначеному будинку. Представник відповідача у судовому засіданні заявив клопотання про виклик як свідка представника виконавчого комітету міської ради для підтвердження того факту, що будинок підлягає знесенню. Суд у задоволенні обох клопотань відмовив, але ухвалив притягнути виконком міської ради як співвідповідача. У зв'язку з цим у судовому засіданні було оголошено перерву. На наступному засіданні суд повідомив сторони, що виконком міської ради надіслав листа, у якому просив розглядати справу без його участі, оскільки юрисконсульт виконкому захворіла і не відомо, коли зможе вийти на роботу. Тому суд своєю ухвалою зупинив провадження у справі до одужання юрисконсульта виконкому.

Чи законне, на Вашу думку, рішення начальника паспортного відділення?

Які процесуальні порушення допустив адміністративний суд? Надайте консультацію І. Ткаченко, як діяти у цій ситуації.

3. Пенсіонер Анатолій Горбатенко звернувся до юридичної клініки посприяти йому в оскарженні постанови адміністративного суду про відмову у задоволенні його позову до територіального управління Пенсійного фонду про проведення перерахунку пенсії. Вважаючи, що в апеляційному адміністративному суді він так само не доб'ється справедливості, А. Горбатенко відразу звернувся з касаційною скаргою до Вищого адміністративного суду. Але той своєю ухвалою повернув касаційну скаргу без розгляду. А. Горбатенко просить консультанта юридичної клініки підготувати касаційну скаргу до Верховного Суду України.

Чи правильно діяв А. Горбатенко, оскаржуючи постанову адміністративного суду до Вищого адміністративного суду?

Чи правильно вчинив Вищий адміністративний суд з касаційною скаргою А. Горбатенка?

Підготуйте відповідь А. Горбатенку щодо порядку оскарження постанови адміністративного суд. Порадьте, як йому діяти у ситуації, що сталася.

4. Сергій Гірчак — позивач у справі про оскарження припису інспектора державної санітарно-епідеміологічної служби, — заявив у судовому засіданні відвід судді, оскільки відомо, що суддя та інспектор є сусідами і перебувають у дружніх стосунках. Знаючи, що відвід задоволено не буде, позивач завчасно підготував апеляційну скаргу на ухвалу суду, яку й подав відразу після проголошення ухвали про відмову у задоволенні відводу. Але суд апеляційну скаргу відмовився прийняти, розглянув справу за суттю і прийняв постанову, якою у задоволенні позову відмовив. С. Гірчак звернувся до юридичної клініки за порадою, як йому добитися розгляду апеляційної скарги на ухвалу про відмову у задоволенні відводу, адже якщо апеляційний суд відведе суддю першої інстанції, то будуть

підстави для перегляду справи.

Підготуйте консультацію С. Гірчаку і порадьте, у який спосіб він може відстояти свою позицію у справі.

5. До юридичної клініки звернувся Ярослав Тимченко, який програв справу в адміністративному суді — як у першій інстанції, так і в апеляційній інстанції, з проханням порадити, як він може оскаржити рішення першої та апеляційної інстанцій. Консультант юридичної клініки Андрій Клименко, студент другого курсу, вивчивши надані Я. Тимченком матеріали, запропонував підготувати касаційну скаргу, у якій послатися на те, що суди першої та апеляційної інстанції неправильно встановили обставини у справі. Перед тим, як подати касаційну скаргу, треба у десятиденний строк після проголошення ухвали суду апеляційної інстанції подати до апеляційного адміністративного суду заяву про касаційне оскарження. Але оскільки з дня проголошення ухвали минуло уже п'ятнадцять днів, то одночасно треба клопотати про поновлення строку на подання заяви, обґрунтувавши пропущення строку необізнаністю у тонкощах процесуального закону. Після цього треба у двадцятиденний строк подати касаційну скаргу до Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, але через апеляційний адміністративний суд, у якому знаходиться справа.

Чи правильну консультацію надав А. Клименко? Якщо ні, то які помилки він допустив? Надайте консультацію Я. Тимченкові.

6. Колишній державний службовець Лідія Закремко, пройшовши три інстанції, виграла у Вищому адміністративному суду справу про поновлення її на посаді та стягнення з відповідача втраченого заробітку у зв'язку з вимушеним прогулом. Незважаючи на задоволення її вимог Вищим адміністративним судом, вона звернулася до юридичної клініки за порадою, як добитися виконання постанови. У суді касаційної інстанції вона заявляла клопотання про негайне виконання

постанови про поновлення її на посаді, якщо суд задовольнить її вимоги. Але Вищий адміністративний суд відхилив це клопотання. Тому Л. Закремко просить підготувати або заяву до Вищого адміністративного суду щодо постановлення додаткової ухвали про негайне виконання постанови цього суду у частині поновлення її на посаді, або скаргу до Верховного Суду України з вимогою звернути постанову Вищого адміністративного суду до негайного виконання. Який з цих двох варіантів більше відповідає законодавству, вона не знає.

Дайте аргументовану відповідь на звернення Л. Закремко.

МОДУЛЬ 5.**Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ****План занять для вищих навчальних закладів, де застосовується кредитно-модульна система навчання**

Назва занять	Тривалість
Лекція на тему: Особливості розгляду і вирішення окремих категорій справ 1. Спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. 2. Спори з відносин публічної служби. 3. Компетенційні спори та спори, що виникають з адміністративних договорів. 4. Спори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень до фізичних чи юридичних осіб. 5. Вибірчі спори.	240 хв.
Семінарське заняття: Студенти відповідають на питання викладача, вирішують ситуаційні і тестові завдання, аналізують судову практику з окремих категорій адміністративних справ, аналізують відповідні норми КАСУ.	240 хв.

Контрольні питання

1. Які критерії для перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень Ви знаєте? Дайте їм загальну характеристику.

2. Які справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства?

3. Які Ви знаєте особливості розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів?

3. Яку діяльність можна віднести до поняття публічної служби? Чим відносини публічної служби відрізняються від трудових відносин, а що є спільного між ними?

4. Що таке компетенційні спори? Чи можна вважати спори, що виникають з адміністративних договорів, компетенційними спорами?

5. Які ознаки делегованих повноважень Ви можете назвати? Надайте їх характеристику.

6. Які приклади адміністративних договорів Ви можете назвати? За якими ознаками Ви відносите ці договори до адміністративних?

7. Які категорії справ за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень до особи Ви знаєте?

8. Які категорії виборчих спорів Ви можете назвати? Чи завжди однією зі сторін у них повинен бути суб'єкт владних повноважень?

Тестові завдання

1. Знайдіть правильну відповідь

1.1 Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні виборчі спори:

- а) щодо уточнення списку виборців
- б) оскарження рішень органів виконавчої влади, що порушують законодавство про референдуми
- в) оскарження рішень Центральної виборчої комісії

1.2. Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржують до:

- а) Вищого адміністративного суду України
- б) Верховного суду України

1.3 До публічної служби відповідно до КАСУ належить:

- а) професійна діяльність нотаріусів
- б) державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування
- в) діяльність адвокатів

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1 Позовну заяву у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби може бути подано до суду:

а) у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів

б) у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій

в) у п'ятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її права власності на нерухоме майно

2.2 Адміністративний суд розглядає справи щодо:

а) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим

б) конституційності постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим

в) конституційності і законності нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

3.1. а) У виборчих спорах останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події, є день, у який відбулася вказана подія.

б) Днем подання позовної заяви у виборчих спорах вважається день відкриття провадження в адміністративній справі.

в) Право вимагати в адміністративного суду скасування нормативно-правового акта мають будь-які особи.

г) Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним невідкладно

публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

3.2. а) Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконується після набрання нею законної сили.

б) Особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата, діє як представник відповідного кандидата у справах, пов'язаних з виборчим процесом, на підставі довіреності.

в) Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

г) У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує позивача опублікувати оголошення про це в офіційному виданні.

4. Доповніть словами, яких не вистачає

4.1 Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом _____ строку, але не пізніше _____ після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більше, ніж _____.

4.2 У разі _____ провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує _____ опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно _____.

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

4.1 Оскарження дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень до вищестоящого органу є обов'язковою стадією,

що повинна передувати зверненню до адміністративного суду

- а) так
- б) ні

4.2 Постанова суду в адміністративній справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно

- а) так
- б) ні

План занять для студентів юридичних клінік

Назва заняття	Методи роботи	Тривалість
Частина 1		
Презентація теми		80 хв.
Особливості розгляду і вирішення окремих категорій справ 1. Спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. 2. Спори з відносин публічної служби.	Інтерактивний виступ	80 хв.
Практичне заняття/Тренінг		80 хв.
Формулювання мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань.	Розподіл студентів на групи Постановка завдання. Мозковий штурм Обговорення	20 хв.
Робота в малих групах зі справами щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; справами з відносин публічної служби щодо розробки практичних рекомендацій застосування норм КАСУ в практиці юридичної клініки. Дискусія щодо особливостей розгляду деяких категорій цих спорів за ситуаційними завданнями та матеріалами судової практики.	Робота в малих групах (Задачі 1,2,3)	40 хв.
Презентація роботи малих груп	Інтерактивний виступ Обговорення Коментування викладача	20 хв.

Частина 2		
Презентація теми		160 хв.
Особливості розгляду і вирішення окремих категорій справ. 1. Компетенційні спори та спори, що виникають з адміністративних договорів. 2. СПори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень до фізичних чи юридичних осіб. 3. Виборчі спори.	Інтерактивний виступ Рольова гра	160 хв.
Практичне заняття/Тренінг		160 хв.
Формулювання мети заняття та очікуваних результатів. Обговорення зі студентами проблемних питань.	Розподіл студентів на групи Постановка завдання. Мозковий штурм Обговорення	20 хв.
Робота в малих групах з компетенційними справами, справами, які виникають з адміністративних договорів, справами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, виборчими спорами щодо розробки практичних рекомендацій застосування норм КАСУ в практиці юридичної клініки. Дискusia щодо особливостей розгляду деяких категорій спорів за ситуаційними завданнями та матеріалами судової практики.	Робота в малих групах (задачі 4,5)	120 хв.
Презентація роботи малих груп	Інтерактивний виступ Дискusia Коментування викладача	20 хв.

Задачі

1. 10 лютого 2006 року міськвиконком оголосив конкурс на заміщення посади юрисконсульта. Із заявами про участь у конкурсі звернулися громадяни України Андрій Онищенко і Вадим Поліщук. 20 березня 2006 року міський голова видав наказ про призначення на посаду юрисконсульта В.Поліщука.

А.Онищенко, вважаючи, що його право на заміщення цієї посади було порушене, звернувся з адміністративним позовом до

міськрайонного суду. На підтвердження своєї позиції він послався на такі обставини: відсутність у громадянина В. Поліщука вищої юридичної освіти, навчання на другому курсі юридичного факультету (заочно), не складення ним при призначенні на посаду присяги державного службовця.

Проаналізуйте ситуацію.

Чи повинен врахувати суд обставини, надані позивачем?

Підготуйте консультацію для А. Онищенко щодо його позиції в адміністративному суді?

Які рішення повинен ухвалити адміністративний суд?

2. Анатолій Трофимов звернувся до міськрайонного суду із адміністративним позовом щодо оскарження відмови міського голови у наданні інформації, посилаючись на те, що А. Трофимов як голова громадської організації "Надія" звернувся з інформаційним запитом до виконкому міської ради з проханням надати інформацію про склад спостережної комісії, утвореної міськвиконкомом згідно з ч.2 ст.25 Кримінально-виконавчого кодексу України. Однак у наданні такої інформації йому було відмовлено листом №01/19-340 від 15 лютого 2006 року за підписом міського голови. У зв'язку з цим, у позові А.Трофимов висунув вимогу визнати незаконною відмову міського голови у наданні йому необхідної інформації і зобов'язати його надати таку інформацію, оскільки громадська організація "Надія" є однією з провідних організацій, що співпрацює з пенітенціарною системою з приводу проблем захисту прав людини, а громадський контроль з цих питань покладається на спостережну комісію. На думку позивача, відмова у наданні йому інформації порушує його право, оскільки інформація про склад наглядової комісії не є таємною і мала би бути надана йому на підставі Закону України "Про інформацію".

Проаналізуйте ситуацію.

Чи поширюється юрисдикція адміністративних судів на цей спір?

Який порядок оскарження рішень суб'єктів владних повноважень?

*Чи належними є позивач і відповідач?
Яким може бути рішення суду?*

3. За рішенням міськрайонного суду з виконавчого комітету міської ради було стягнуто на користь Олега Моторного кошти у розмірі 2 300 грн. на відшкодування шкоди його автомобілю, який зіткнувся зі службовим автомобілем міськвиконкому внаслідок порушення водієм останнього правил дорожнього руху. Для примусового виконання рішення було видано виконавчий лист, на підставі якого державним виконавцем було відкрито виконавче провадження. Через місяць державний виконавець закрити виконавче провадження у зв'язку з відсутністю у бюджеті міськвиконкому статті видатків на відшкодування шкоди. Вважаючи таке рішення державної виконавчої служби незаконним, О.Моторний звернувся з позовом до адміністративного суду з вимогою скасувати це рішення.

Проаналізуйте ситуацію.

За правилами якого судочинства міськрайонний суд ухвалив рішення у спорі між О.Моторним і міськвиконкомом?

Чи поширюється юрисдикція адміністративного суду на визнання рішень державної виконавчої служби незаконними?

Яке рішення повинен ухвалити адміністративний суд, одержавши адміністративний позов О.Моторного?

Надайте консультацію О.Моторному, як захистити його інтереси.

4. Володимир Семків у день голосування на виборах до парламенту не знайшов свого прізвища у списках виборців. У задоволенні вимоги В. Семківа про внесення його прізвища до списку виборців голова дільничної виборчої комісії відмовив, оскільки таке питання повинно вирішуватися у судовому порядку.

В. Семків звернувся за допомогою до юридичної клініки. Було складено позовну заяву до адміністративного суду про включення його до списку виборців, до якої В. Семків додав засвідчені копії паспорта, довідку про надання ідентифікаційного

номера, квитанцію про сплату судового збору. За годину до закінчення часу голосування повнолітній син В.Семківа за проханням батька, який втомився ходити по різних інстанціях, подав позовну заяву до міського суду.

Але позовну заяву було залишено без розгляду на підставі п. 2 ч. 1 ст. 155 КАСУ.

Проаналізуйте ситуацію.

Чи правильну консультацію і допомогу було надано у юридичній клініці?

Чи правильне рішення адміністративного суду?

Підготуйте роз'яснення для В.Семківа щодо його прав у цій ситуації.

5. Селищний голова подав до районного суду адміністративний позов в інтересах територіальної громади до місцевого підприємця Сергій Рудика про зобов'язання останнього зняти рекламну вивіску з його кафе-бару, у якій використано елементи з мультфільму "Ну постривай!". Ця вивіска приваблює у кафе-бар дітей, а там реалізуються алкогольні напої і сигарети.

У судовому засіданні С. Рудик пояснив, що дітей та неповнолітніх у його кафе-барі приваблюють тістечка і морозиво, а алкогольні напої та сигарети їм не продаються, оскільки це заборонено. Крім того, він має дозвіл на реалізацію алкогольних напоїв та тютюнових виробів. У кафе-барі також є спеціальний зал для дітей, де заборонено палити і вживати спиртне.

Заслухавши пояснення сторін, суд прийняв постанову, якою задовольнив вимоги позивача і стягнув з відповідача усі судові витрати на користь позивача.

Чи належало розглядати справу за правилами адміністративного судочинства?

Чи правильне рішення суду?

Підготуйте консультацію С. Рудика як йому діяти у цій ситуації.

ВІДПОВІДІ НА ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

МОДУЛЬ 1.

1. Знайдіть правильну відповідь

- 1.1 а)
- 1.2 а)
- 1.3 б)
- 1.4 в)

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

- 2.1 б) г)
- 2.2 а) б)
- 2.3 в)

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

- 3.1 а) в)
- 3.2 а)

4. Доповніть словами, яких не вистачає

- 4.1 (Див. ч. 1 ст. 8 КАСУ)
- 4.2 (Див. ч. 5 ст. 9 КАСУ)

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

- 5.1 а)
- 5.2 а)

МОДУЛЬ 2.

1. Знайдіть правильну відповідь

- 1.1 б)
- 1.2 а)
- 1.3 б)
- 1.4 в)

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

- 2.1 б) в)
- 2.2 а) в) г)
- 2.3 а) г)

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

- 3.1 в)
- 3.2 б)

4. Доповніть словами, яких не вистачає

- 4.1 (Див. ч. 2 ст. 17 КАСУ)
- 4.2 (Див. ч. 4 ст. 20 КАСУ)

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

- 5.1 а)
- 5.2 б)
- 5.3 б)

МОДУЛЬ 3.

1. Знайдіть правильну відповідь

- 1.1 б)
- 1.2 в)
- 1.3 в)

1.4 а)

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1 в)

2.2 б) в)

3. Доповніть словами, яких не вистачає

3.1 (Див. ч. 1 ст. 69 КАСУ)

3.2 (Див. ч. 3 ст. 106 КАСУ)

4. Підтвердіть або спростуйте твердження

4.1 а)

4.2 г)

МОДУЛЬ 4.

1. Знайдіть правильну відповідь

1.1 в)

1.2 а)

1.3 а)

1.4 в)

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1. г) е)

2.2. г)

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

3.1 б)

3.2 в)

4. Доповніть словами, яких не вистачає

4.1. (Див. ч. 3 ст. 113 КАСУ)

4.2. (Див. ч. 3 ст. 186 КАСУ)

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

5.1 б)

5.2. б)

МОДУЛЬ 5.

1. Знайдіть правильну відповідь

1.1 а)

1.2. а)

1.3 б)

2. Знайдіть пункти, які є зайвими

2.1 в)

2.2 б)

3. Виберіть твердження, що відповідають дійсності

3.1. г)

3.2. в)

4. Доповніть словами, яких не вистачає

4.1 (Див. ч. 7 ст. 171 КАСУ)

4.2 (Див. ч. 3 ст. 171 КАСУ)

5. Підтвердіть або спростуйте твердження

4.1 б)

4.2 а)

4. РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Рекомендована література з адміністративної юстиції

1. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: пер. с англ. / Ред.: Д.Дж.Галлиган и др. - К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999
2. Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Штатиной. - М.: Спарк, 2003
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. - К.: Вид-во УАДУ, 1999
4. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). - За загальною редакцією І.Коліушка. - К.: Факт, 2001
5. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Коліушко, Р.Куйбіда. - К.: Факт, 2003
6. Андреева К. Народжений у муках: Про проблеми, пов'язані зі створенням адміністративних судів // Юридичний журнал. - 2002. - №5
7. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. - Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004
8. Банчук О., Куйбіда Р. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав та основних свобод до процедури здійснення судочинства. - К.: ІКЦ "Леста". - 2005. - 116 с.
9. Бахрах Д.Н., Боннер А.Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. - 1975. - №8
10. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. - 1994. - № 5
11. Бородин І. Про сутність адміністративної юстиції // Право України. - 2000. - №2
12. Бринцев В.Д. Адміністративне судочинство

/нормативна база, судові прецеденти, коментарі, зразки процесуальних документів/. - Х.: Ксилон, 2002

13. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. - М.: Прогресс, 1988

14. Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. - М.: Юрист, 2002. - С.334

15. Гнейсть Р. Правовое государство и административные суды Германии. - С.-Петербургъ., 1896

16. Гулевська Г.Ю. Адміністративна юстиція: Методичні вказівки для студентів IV курсу юридичного факультету. - Запоріжжя: ЗНУ, 2005

17. Гулевська Г.Ю. Адміністративна юстиція: Тести для студентів юридичного факультету денного та заочного відділення. - Запоріжжя: ЗНУ, 2005

18. Демин А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. - 2000. - №11

19. Демин А.А. Суды административной юстиции: сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестник Моск. у-та. Сер. 11, Право. - 1994. - №1

20. Димитров Ю. Адміністративна юстиція - атрибут демократичної правової держави // Право України. - 1996. - №4

21. Загряцков М. Административная юстиция и право жалоб // Право и жизнь. - М.: Издательство "Право и жизнь", 1923.- Кн. 4

22. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. - М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2002

23. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Володимир Ховхун (пер.з фр.). - К.: Основи, 1996

24. Кампо В., Ткач Г. Про запровадження органів адміністративної юстиції (адміністративних судів) // Право України. - 1992. - №8

25. Кодекс адміністративного судочинства України. Затверджений 6 липня 2005 року № 2747-IV. - Офіц. видання. - К.: Концерн "Видавничий дім "Ін Юре", 2006
26. Коліушко І., Куйбіда Р. Становлення адміністративного судочинства: деякі проблеми перехідного періоду // Адвокат. - 2005. - № 9
27. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. - К.: Факт, 2002
28. Корфь С.А. Административная юстиция вь России. - С.-Петербургъ, 1910. - Т. 1, Т.2
29. Кузьменко О. Адміністративний процес: сутність і структура // Право України. - 2003. - №2
30. Куйбіда Р. Визначення меж адміністративної юрисдикції. - Юридичний вісник України. - 2005. - №51. - 24-30 грудня
31. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: Монографія. - К.: Атіка, 2004
32. Куплеваскій Н. Административная юстиция вь Западной Европъ. - Харьковъ, 1879
33. Лавриненко И. Не обессудьте. Проект Административного процессуального кодекса уже в парламенте // Бизнес. - 2002. - №10 (477)
34. Лемайеръ К. Административная юстиция. Понятіе охраны субъективныхъ прав вь связи съ развитіемъ воззрній на государство. - С.-Петербургъ, 1905
35. Михеева Е. Административные суды: гражданин против государства или государство для гражданина? // Юридическая практика. - 2001. - № 44 (202). - 31 октября
36. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: Зарубежный опыт и российские традиции // М.: Юридический Центр Пресс. - 2004
37. Носов К. По вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. - 1925. - N 4
38. Паліенко Н. Сущность административной юстиции и основныя черты ея организациі вь европейскихъ государствахъ // Кіевскія университетскія извѣстія. - 1898. - Декабрь. - Годъ 38

39. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан // Вісник Верховного Суду України. - 2001.- №5. - С.49

40. Пахолок Л.І. Втілення демократичних засад судоустрою і принципів міжнародного права в організацію спеціалізованих судів // Законодавство України та міжнародне право: (Проблеми гармонізації): Зб. наук. пр. - К., 1998. - Вип. 4

41. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. - К., 2003

42. Писаренко Н.Б. Закон "Про судоустрій України" - основа побудови системи адміністративних судів // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків / Редкол.: Сташис В.В. (головн.ред.) та ін. - К.; Х.: Юрінком Інтер, 2002

43. Полешко А. Перспективи запровадження в Україні адміністративної юстиції (з міжнародної конференції) // Право України. - 2003. - №1

44. Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. - 1986. - № 6.

45. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. Учебное пособие (пер. с немецкого). - М.: Юристъ, 2000

46. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки) / За заг. ред. І.Б. Коліушка, Н.В. Александрової. - К.: Лікей, 2005

47. Сажина В.В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Советское государство и право. - 1989. - №9

48. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. - 2000. - № 1

49. Сердюк В.В. До питання створення адміністративних судів в Україні // Вісник Верховного Суду України. - 2001.- №2

50. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. - М., 1968

51. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. - М.: Норма, 2001

52. Старилов Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы "за" и "против". - М.: Норма, 2004

53. Стелькенс, Пінкемайер, Кюгель, Геррнфельд. Правила адміністративної процедури і юрисдикція адміністративних судів у Федеративній Республіці Німеччині. - Бонн: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 1994

54. Стефанюк В. Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків / Редкол.: Сташис В.В. (головн.ред.) та ін. - К; Х.: Юрінком Інтер, 2002

55. Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України. - 1998. - №7

56. Стефанюк В. Питання організації та юрисдикції адміністративних судів в Україні // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В.Б. - К.: Юрінком Інтер, 1998

57. Стефанюк В. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні // Право України. - 2003. - №1

58. Стефанюк В.С. Адміністративна юстиція як провідна форма судового захисту прав громадян // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Виданичий Дім "Ін-Юре", 2002

59. Стефанюк В.С. Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? // Право України. - 1999. - № 12

60. Стефанюк В.С. Запровадження адміністративної юстиції в Україні // Вісник Української академії державного управління. - 1999. - № 4

61. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2000

62. Стефанюк В.С. Проблеми конституційного та адміністративного правосуддя при застосуванні норм Конституції України та інших законів // Право України. - 2002. - № 2

63. Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа / Національний ун-т "Киево-Могилянська академія". - К.: Юрінком Інтер, 2001

64. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. - Х.: Консум, 2003

65. Стефанюк В.С. Судовий контроль у сфері державної влади // Вісник Верховного Суду України. - 1999. - №4

66. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса. - М.: Юринформцентр, 1998

67. Ткач Г.Й. Дискреційні повноваження та адміністративний розсуд в діяльності органів виконавчої влади // Виконавча влада та адміністративне право. Заг. ред. В. Авер'янова.. - К., 2002. - С. 275 - 284.

68. Ткач Г.Й. Правова природа дискреційних повноважень органу виконавчої влади // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Заг. ред. Авер'янова В.Б. - К., 2003. - С. 124 - 130

69. Ткач Г.Й. Природа і види адміністративного розсуду // Право України.- 2002.- №5.- С. 30-33.

70. Фоков А. Административные суды повысят доступность правосудия // Российская юстиция. - 2001. - №6

71. Хайде В. Система правосудия Федеративной Республики Германия - Бонн: Германский фонд международного правового сотрудничества, 1995

72. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. - М., 2001

73. Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах. - М., 1984

74. Черниловский З.М. О реформе правосудия // Советское государство и право. - 1987. - № 9

75. Чечот Д. Административная юстиция (Теоретические проблемы). - Л.: Издательство Ленинградского университета, 1973

76. Шемшученко Ю.С. Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редколегія.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: "Укр.енцикл.", 1998. - Т.1: А-Г. - С. 47

77. Шишкін В. Адміністративний суд Австралії // Право України. - 1997. - № 5
78. Шишкін В. Адміністративний суд. Яким йому бути // Віче. - 1992. - №10
79. Шишкін В. Державна рада як інститут правосуддя у Франції // Право України. - 1996. - №8
80. Шишкін В. Деякі концептуальні основи юрисдикції адміністративних судів Німеччини // Право України. - 1995. - №9-10
81. Шишкін В. І. Судові системи країн світу: Навч. посіб. У трьох книгах. - К. : Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1, 2.
82. Шишкін В. Організаційна структура судової влади Німеччини // Право України. - 1996. - № 1
83. Шишкін В. Система судів адміністративної юрисдикції у Франції // Право України. - 1996. - №7
84. Янюк Н. Підвідомчість справ адміністративним судам: проблемні питання // Право України. - 2003. - №2

Рекомендована література з освіти у юридичних клініках

1. Бурковская М.О., Єгошина Г.А., Суслопарова М.И. Учебное пособие по интервьюированию (опросу) клиента. Руководство для преподавателей. - М., 2000
2. Єлов В. Готувати юристів, а не "випускників юридичних вузів" // Юридичний вісник України. - 2003. - №34
3. Єлов В. Актуальні питання нормативного забезпечення "юридичних клінік" України // Відкритий світ. - 2004.- №1
4. Профессиональные навыки юриста: опыт практического обучения / Воскобитова Л.А., Гутников А.Б., Захаров В.В. и др. - М.: Дело, 2001
5. Єлов В.А. Формування окремих професійних навичок юриста для роботи з клієнтом у студентів юридичних факультетів. - Луцьк: РВВ "Вежа", 2003
6. Єлов В.А. Василюк С.Ф. Навчально-методичний посібник (модуль) з земельного права (для викладачів

юридичних клінік, спецкурс "Юридична практика"). - Луцьк: РВВ "Вежа", 2003

7. Єлов В.А., Молибог С.І., Павленко Д.Г. Юридична клініка: Навч. посібник. -К.: Школяр, 2004

8. Юридичні клініки в Україні: роль, завдання та організаційно-правові засади / Єлов В.А., Удод М.В., Мойсеев Ю.О. та ін. - Видання друге. - К.: МП "Леся", 2004

9. Туманова Л. Требования к составлению заявления в суд // Составление заявления в суд. Методические рекомендации по развитию практического навыка. - Тверь, 1998

10. Практичне право: Навчальний посібник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / За ред. М.В.Удода. - Варшава, 2003

11. Штанько О.Ф., Галай В.В., Стаднік В.В. Практичне право: протидія насильству. Навчально-методичний посібник. - К. : Атіка, 2004

12. Шугрина Е. Техника юридического письма // Профессиональные навыки юриста: опыт практического обучения. - М., 2001

Додаток. Адміністративний позов про оскарження рішення, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень (бланк)

(найменування адміністративного суду, до якого подається позов)

Позивач

ПІП (найменування для юридичної особи), поштова адреса,

а також номер телефону, факсу, адреса ел. пошти, якщо такі є

Представник позивача

ПІП, поштова адреса,

а також номер телефону, факсу, адреса ел. пошти, якщо такі є

Відповідач

ПІП (найменування для органу), посада і місце служби посадової

чи службової особи, поштова адреса, а також номер телефону,

факсу, адреса ел. пошти, якщо такі відомі

Третя особа

ПІП (найменування для юридичної особи), поштова адреса,

а також номер телефону, факсу, адреса ел. пошти, якщо такі відомі

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ про оскарження рішення / дій / бездіяльності суб'єкта владних повноважень

"__" ____ 200__ року

вказати найменування суб'єкта владних повноважень (ПІП посадової або службової особи)

вказати рішення/дії/бездіяльність, які було прийнято/вчинено суб'єктом владних повноважень і за яких обставин

Вважаю такі рішення/дії/ бездіяльність протиправними, оскільки ними порушено:

вказати які права, свободи чи інтереси позивача було порушено

Прошу:

вказати зміст позовних вимог (наприклад, визнати протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи

окремі його положення, дії чи бездіяльність, а також скасувати рішення (правовий акт індивідуальної дії)/

визнати його нечинним (нормативно-правовий акт) чи окремі їх положення /повернути виконання рішення чи окремих його положень /

зобов'язати відповідача прийняти рішення, вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій /

зобов'язати відповідача виконати зупинену або не вчинену дію, стягнути з відповідача кошти на відшкодування шкоди).

Одночасно заявляю такі клопотання:

Витребувати у відповідача усі наявні у нього докази, що стосуються позовних вимог

Для підтвердження

вказати обставини, що може підтвердити свідок

викликати і допитати як свідка _____, який проживає за адресою:

Для забезпечення позову зупинити дію оскаржуваного рішення /

заборонити вчиняти такі дії _____

Звільнити мене від сплати судового збору у зв'язку з малозабезпеченістю (документи для підтвердження цього додаю) /

вказати іншу причину або підставу для звільнення

До позовної заяви додаю:

- Докази, що підтверджують позовні вимоги (на ____ аркушах).
- Копії позовної заяви та всіх документів, що приєднуються до неї, у кількості _____, що відповідає кількості відповідачів у справі.
- Документ, що підтверджує сплату судового збору/документ, що підтверджує наявність підстав для звільнення від сплати судового збору.

"__" ____ 200__ року

(підпис)

навчальний посібник
для юридичних факультетів та юридичних клінік

ОСНОВИ адміністративного судочинства в Україні

За загальною редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О.

Коректор: І. Кузьменко
Комп'ютерна верстка: М. Мурмило

Підписано до друку 14.06.2006. Формат 60 x 84 / 16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 16
Наклад 2000 прим. Замовлення № 59
Гарнітура GaramondBookC.

Видавець ТОВ “Конус-Ю”
01011, Київ, вул. П.Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ “Конус-Ю”