АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ

Оксана Щербанюк
Віталій Вдовічен
Віталій Гордєєв
Лаура Бзова



Міністерство освіти і науки
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича

Оксана Щербанюк
Віталій Вдовічен
Віталій Гордєєв
Лаура Бзова

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ

Навчально-методичний посібник

Чернівці
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича
2022

УДК 342.9
Щ 616

Друкується за ухвалою Вченої ради
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(протокол № 7 від 30 червня 2022 р.)

Рецензенти:

Чебан В.М. - кандидатка юридичних наук, доцентка, суддя Шевченківського районного суду м. Чернівці, членкиня Ради суддів України;

Латковська Т.А. **-** завідувачка кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», докторка юридичних наук, професорка.

Щербанюк О.В., Вдовічен В.А., Гордєєв В.В., Бзова Л.Г.

Щ 616 Адміністративна юрисдикція місцевих загальних судів : навч.-метод. посібник. / за ред. О.В. Щербанюк. Чернівці : Чернівец. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2022. 248 с.

Навчально-методичний посібник «Адміністративна юрисдикція місцевих загальних судів» містить опис навчальної дисципліни, програму дисципліни, матеріали за темами, плани практичних занять, методичні вказівки до виконання практичних завдань, перелік залікових питань, список рекомендованої літератури та критерії оцінювання знань студентів. Відповідає вимогам програми «Адміністративна юрисдикція місцевих загальних судів» та передбачений для студентів, аспірантів і викладачів юридичних вузів і факультетів.

УДК 342.9

© Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича, 2022
© Щербанюк О.В., Вдовічен В.А.,
Гордєєв В.В., Бзова Л.Г., 2022

ЗМІСТ

Мета і завдання навчальної дисципліни 4

Опис навчальної дисципліни..... 7

Зміст навчального матеріалу за темами 10

Плани практичних занять 194

Критерії до оцінювання практичних знань..... 216

Перелік залікових питань 220

Рекомендована література 225

МЕТА І ЗАВДАННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Однією із фікцій у сучасному адміністративному процесуальному праві та практиці адміністративного судочинства є термін «адміністративна юрисдикція», законодавчо закріплений Кодексом адміністративного судочинства України. Після ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року дане поняття почало широко використовуватися і в науці адміністративного права та адміністративного процесуального права. Але насправді Кодекс адміністративного судочинства не розкриває, що треба розуміти під адміністративною юрисдикцією. Даний факт і викликає плюралізм думок у даному аспекті, який опосередковується складністю досліджуваного об'єкта.

Метою навчальної дисципліни є теоретичне засвоєння набуття та поглиблення знань щодо правових основ, сутності та особливостей суспільних відносин у сфері розгляду та вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення.

Завданням навчальної дисципліни «Адміністративна юрисдикція місцевих загальних судів» є набуття студентами наукових знань про :

Загальні компетентності:

- здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу;
- здатність застосовувати знання у практичних ситуаціях;
- знання та розуміння предметної області та розуміння професійної діяльності;
- здатність вчитися і оволодівати сучасними знаннями;
- здатність працювати в команді;
- здатність реалізувати свої права і обов'язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського (вільного демократичного) суспільства та необхідність його сталого розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні;
- здатність працювати автономно;
- здатність планувати та управляти часом;
- визначеність і наполегливість щодо поставлених завдань і обов'язків.

Фахові компетентності спеціальності:

- знання і розуміння ретроспективи формування правових та державних інститутів;

- цінування честі і гідності людини як найвищої соціальної цінності, розуміння їх правової природи;

- здатність застосовувати знання завдань, принципів і доктрин національного права, а також змісту правових інститутів, щонайменше з таких галузей права, як: конституційне право, адміністративне право і адміністративне процесуальне право, цивільне і цивільне процесуальне право, кримінальне і кримінальне процесуальне право;

- знання і розуміння особливостей реалізації та застосування норм матеріального і процесуального права;

- здатність визначати належні та прийнятні для юридичного аналізу факти;

- здатність до критичного та системного аналізу правових явищ і застосування набутих знань у професійній діяльності;

- здатність до логічного, критичного і системного аналізу документів, розуміння їх правового характеру і значення.

Програмні результати навчання:

- здійснювати аналіз суспільних процесів у контексті аналізованої проблеми і демонструвати власне бачення шляхів її розв’язання.

- проводити збір і інтегрований аналіз матеріалів з різних джерел.

- давати короткий висновок щодо окремих фактичних обставин (даних) з достатньою обґрунтованістю.

- оцінювати недоліки і переваги аргументів, аналізуючи відому проблему.

- складати та узгоджувати план власного дослідження і самостійно збирати матеріали за визначеними джерелами.

- використовувати різноманітні інформаційні джерела для повного та всебічного встановлення певних обставин.

- доносити до респондента матеріал з певної проблематики доступно і зрозуміло.

- пояснювати характер певних подій та процесів з розумінням професійного та суспільного контексту.

- належно використовувати статистичну інформацію, отриману з першоджерел та вторинних джерел для своєї професійної діяльності.

- демонструвати вміння користуватися комп'ютерними програмами, необхідними у професійній діяльності.

- працювати в групі, формуючи власний внесок у виконання завдань групи.

- виявляти знання і розуміння основних сучасних правових доктрин, цінностей та принципів функціонування національної правової системи.

«Адміністративна юрисдикція місцевих загальних судів» передбачає різні форми навчання: лекції, практичні заняття, індивідуальне консультування викладачем студентів з проблемних питань; колоквіуми, експериментальні форми практичних робіт, написання курсових та контрольних робіт, вирішення практичних ситуацій; самостійну роботу студентів з нормативними та літературними джерелами, що рекомендовані для вивчення в рамках курсу.

Самостійна робота – одна з основних форм навчання. Вона сприяє поглибленому засвоєнню основних теоретичних положень і відпрацюванню навичок практичного застосування правової аргументації.

Рекомендується виконувати практичні завдання за такою схемою: визначення теми і питання по темі, на яке розраховане те чи інше завдання; з'ясування сутності справи; обрання норм законодавства, яким регулюється наведена ситуація; визначення, чи було у даній ситуації порушення закону та в чому конкретно воно полягало; надання пропозицій щодо усунення порушення закону. Кожне завдання також передбачає відповідь на додаткові питання, сформульовані до нього, відповіді та тестові запитання, складання процесуального документу, або виступу з науковим повідомленням.

ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Загальна інформація

Форма навчання	Рік підготовки	Семестр	Кількість		Кількість годин						Вид підсумкового контролю
			кред	год.	лекції	практичні	семінарські	лабораторні	самостійна робота	Індивідуальні завдання	
Денна				90	15	30	н/п	н/п	45	н/п	залік
Заочна				90	4	4	н/п	н/п	82	н/п	залік

Структура змісту навчальної дисципліни

Назви змістових модулів і тем	Кількість годин											
	денна форма						заочна форма					
	Усього	у тому числі					Усього	у тому числі				
		л	п	лаб	інд	с.р.		л	п	лаб	інд	с.р.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Теми лекційних занять	**Змістовий модуль 1. Теоретико-правові основи та генезис інституту адміністративної юрисдикції**											
Тема 1. Поняття адміністративної юрисдикції	12	2	4	н/п	6	н/п	10	н/п	н/п	н/п	н/п	10
Тема 2. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в Україні	12	2	4	н/п	5	н/п	17	1	2	н/п	н/п	14
Тема 3. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в зарубіжних країнах	5	2	2	н/п	2	н/п	8	н/п	н/п	н/п	н/п	8

Тема 4. Підсудність адміністративних справ	7	2	2	н/п	3	н/п	11	1	2	н/п	н/п	8
Разом за ЗМ 1	36	8	12	н/п	16	н/п	46	2	4	н/п	н/п	40
Теми лекційних занять	**Змістовий модуль 2. Вирішення адміністративно-правових спорів загальними судами у сфері забезпечення прав і свобод людини**											
Тема 5. Розгляд місцевим загальними судами справ про адміністративні правопорушення (КУпАП)	14	1	4	н/п	6	н/п	8	н/п	н/п	н/п	н/п	8
Тема 6. Розгляд місцевим загальними судами адміністративних справ(КАС України)	13	1	4	н/п	8	н/п	12	2	2	н/п	н/п	8
Тема 7. Розгляд апеляційними адміністративними судами як судом першої інстанції адміністративні справи	15	3	6	н/п	6	н/п	16	н/п	н/п	н/п	н/п	16
Тема 8. Проблемні аспекти розмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій та шляхи їх подолання	12	2	4	н/п	6	н/п	8	н/п	н/п	н/п	н/п	8
Разом за ЗМ 2	44	7	18	н/п	29	н/п	44	2	2	н/п	н/п	40
Усього годин	90	15	30	н/п	45	н/п	90п	4	6	н/п	н/п	80

Теми практичних занять

№	Назва теми
1.	Розвиток та виникнення інституту адміністративної юрисдикції в Україні.
2.	Теоретико-правові засади адміністративного судочинства.
3.	Зарубіжний досвід інституту адміністративнї юрисдикції.
4.	Підсудність в адміністративному судочинтсві.
5.	Процесуальний розсуд адміністративних судів.
6.	Розгляд провадження у судів апеляційної інстанції як суда І інстанції.
7.	Повноваження Касаційного адміністративного суду як суду І інстанції за результатами розгляду адміністративних справ.
8.	Забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах.
9.	Порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.
10.	Неоднакове застосування норм національного законадавства - колізія права.

Самостійна робота

1.	Адміністративний процес доби Української революції 1917-1920 рр.
2.	Адміністративно-процесуальне вчення Української Народної Республіки 1921-1990 рр.
3.	Методологічні засади адміністративної юрисдикції як інституту адміністративного процесу.
4.	Засади адміністративного судочинства України.
5.	Зміст і форма адміністративного процесу в Україні.
6.	Інструменти забезпечення єдності судової практики.
7.	Передумови захису в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин.
8.	Критерії процесуального розсуду під час розгляду адміністративних справ.
9.	Порядок оскарження справ про адміністратвивні правопорушення в апеляційному порядку.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ І
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ГЕНЕЗИС ІНСТИТУТУ АДМІНІСТАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

ТЕМА 1. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

1.1. Поняття та зміст адміністративної юрисдикції: український та зарубіжний досвід.

1.2. Предмет та методи інституту адміністратиної юрисдикції як складової адміністративного процесуального права.

1.3. Приниципи судового адміністративного процесуального права.

1.4. Джерела адміністративно-юрисдикційної діяльності.

1.1. Поняття та зміст адміністративної юрисдикції: український та зарубіжний досвід

Як і будь-який суддя, адміністративний суддя може виносити рішення за клопотанням лише в тому випадку, якщо він компетентний у цьому. Термін «юрисдикція» означає юридичну здатність урегулювати спір. Тобто останні мають належати до однієї з категорій спірних справ, які може розглядати адміністративний суддя.

Юрисдикція має публічний порядок, тобто вона покладається на сторони, які не мають вибору юрисдикційного порядку, яким вони повинні скористатися. Коли суддя визнає, що справа не підсудна його юрисдикції, він повинен заявити це звинувачення *ex officio* (тобто навіть якщо жодна сторона не оскаржувала його юрисдикцію) і, не розглядаючи клопотання по суті, або відхилити його, або здійснити одну з процедур, що дозволяють передати його до компетентного суду.

Адміністративне правосуддя було створене, щоб забезпечити виконання закону адміністраціями та відшкодувати шкоду, яку вони могли завдати. Тільки спеціалізований суддя, який знає імперативи державної служби та вміє тлумачити загальну волю, може правильно судити адміністрацію та захищати громадян. У французькій доктрині адміністративного

процес, адміністративна юрисдикція – повноваження розглядати спори між приватною особою та державою, місцевим органом влади, державною установою або приватним органом, відповідальним за місію державної служби.

У теорії права Португалії адміністративна юрисдикція складається з діяльності, яку здійснюють адміністративні органи як щодо застосування санкцій до адміністраторів, так і до посадових осіб чи агентів самої адміністрації, а також у знаннях про вимоги та ресурси, які призначені для забезпечення законності в адміністративній сфері. Ці рішення, у принципі, підлягають перегляду суддями та судом, якщо вони не стосуються питань, що належать виняткова до адміністративної влади. Але цю адміністративну юрисдикцію не варто плутати з компетенцією, яку закони надають судовій владі розглядати конфлікти, які виникають, коли держава у своїй якості публічної влади та при здійсненні регульованих повноважень впливає на суб'єктивне право керованого. У цих випадках, по суті, йдеться про судову юрисдикцію та компетенцію, які традиційно називаються через вплив французького законодавства спірним управлінням. Військова юрисдикція входить до адміністративної юрисдикції.

У зарубіжній доктрині використовується поняття «спірно-адміністративна юрисдикція». Спірно-адміністративна юрисдикція - це юрисдикція, призначена для пізнання та застосування Закону в адміністративному порядку або адміністративного права, тобто юрисдикція, що стосується сукупності нормативно-правових актів, призначених для регулювання діяльності державного управління в його спірних питаннях. Версії або контролю законності та підпорядкування цього цілям, які це виправдовують. А також відвідувати ресурси керівництва проти рішень адміністрації, які вони вважають несправедливими. Залежно від країни, він може бути частиною управління правосуддя (як в Іспанії), або може відповідати вищому адміністративному органу (зазвичай Державній раді, як у Франції).

У спірній адміністративній юрисдикції держава представлена адміністративним органом, а у відносинах з фізичними особами вона здійснює два види дій: управлінські та владні акти.

У Домініканській Республіці, крім Конституції як вищої норми, питання, пов'язані з адміністративними питаннями, регулюються в основному Законом 1494 і Законом 13-07. Ці закони стосуються дій та запобіжних заходів, а також конкуренції. Вони надають юрисдикцію для вирішення конфліктів, що виникають унаслідок адміністративної діяльності держави, Вищому адміністративному суду, коли вони мають відношення до центрального уряду та його автономних або децентралізованих органів. Він також має право розглядати питання, пов'язані з майновою відповідальністю держави та її посадових осіб за виконання своїх функцій. Аналогічно, він компетентний розглядати питання, що стосуються адміністративних процедур, за винятком тих, що стосуються свободи особистості. Цей закон робить виняток із майнової відповідальності держави, якщо вони випливають із аварій під час керування транспортними засобами. Він охоплює її юрисдикцію щодо конфліктів, що виникають із дій та положень професійних корпорацій. Він також охоплює процедури примусової експропріації з суспільно-корисних або соціальних інтересів.

Коли вони мають відношення до муніципальних органів влади, вони надають повноваження судити судам загального права (палата з цивільних справ Суду першої інстанції, яка застосовує адміністративне право), за винятком конфліктів з Національним округом та провінцією Санто-Домінго. Він також робить виняток щодо маршрутів фактів та майнової відповідальності, які випливають із керування транспортними засобами, у яких він пов'язаний з муніципалітетами.

Проблема щодо поняття «адміністративної юрисдикції» у теорії українського адміністративного процесуального права набирає актуальності на тлі реформування наукової дискусії про зміст і структуру адміністративного процесу. Сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні зумовлюється змінами до змісту державного управління.

Щоб досліджувати сутнісні характеристики поняття «адміністративна юрисдикція», найперше необхідно з'ясувати суть поняття «юрисдикція». Зауважимо, що в теорії права

термін «юрисдикція» трактується різними джерелами неоднозначно. У більшості випадків «юрисдикція» перекладається з латинської *jurisdictio*, де *jus* – право, а *dico* – кажу, тому під юрисдикцією вбачають установлену законом сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі справи про адміністративне правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників[1].

У юридичній літературі присвяченій адміністративній юрисдикції широко поширена думка, що цей правовий інститут з'явився у Франції між XVII– XIX ст.

Правове поняття «адміністративна юрисдикція» (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*) не відображається в джерелах до 1848 року. Хоча, це по суті терміналізація латинського виразу *«Administrativ justiz» (administrative judiciary*), який був загальний у період до 1848 року[2].

Однією із фікцій у сучасному адміністративному процесуальному праві та практиці адміністративного судочинства є термін «адміністративна юрисдикція», законодавчо закріплений Кодексом адміністративного судочинства України. Після ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року дане поняття почало широко використовуватися і в науці адміністративного права та адміністративного процесуального права[3]. Але насправді Кодекс адміністративного судочинства не

---

[1] Большой юридический словарь/под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2– е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА– М, 2002. 704 с.

[2] Olechowski, Thomas: Administrative jurisdiction, in Encyclopedia of Early Modern Online, Executive editor of the edition: Greme Dunphy, Anderw Gav. Original German Edition:Enzylopodie der Neureit. Im Auftrag des Kulturwissensechaftlichen Instituts (Esses) und in Verbindung mit den Fachherausgebern herausgegeben von Friedrich Jaeder. Copyng. J.B. Metrlersche Verlagsbuchhandlungg und Carl Ernst Poeschel Verlag GmbH 2005– 2012. Consulted online on 20 May 2018. URL :http://dx.doi.org./10.1163/2352_0272_emho_SIM_029720 (дата звернення: 10.05.2022)

[3] Березенко В.М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2012.№ 4.С.66– 74

розкриває, що належить розуміти під адміністративною юрисдикцією. Цей факт і викликає плюралізм думок у даному аспекті, який опосередковується складністю досліджуваного об'єкта. М.М. Кобзар–Фролова зазначає, що частково цю ситуацію можна пояснити тією обставиною, що адміністративна юрисдикція, як і цивільне і кримінальне судочинство, не формує правових норм, а здійснює їх застосування в конкретних ситуаціях[4].

В адміністративно–правовій науці адміністративну юрисдикцію визначають за кількома підходами. У «широкому розумінні» адміністративна юрисдикція охоплює всю владно–розпорядчу діяльність компетентних органів вирішення спорів (питань) індивідуального значення, котрі виникають у сфері права. Тобто адміністративна юрисдикція виступає в ролі врегульованої законодавчими актами діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду. Такий підхід фактично розширює адміністративно–юрисдикційну діяльність до меж розгляду будь–якого спору (конфлікту), тобто до меж усього адміністративного процесу, охоплюючи при цьому суди, в тому числі й адміністративні.

А застосування «вузького підходу» до розуміння змісту та обсгу адміністративної юрисдикції дозволяє сприймати адміністративну юрисдикцію суто з позицій правоохоронної діяльності, чиїм предметом є правопорушення та винесення відповідних постанов у встановлених законом формах і порядку, або як врегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та вживання заходів адміністративної відповідальності. Така позиція отримала також підтримку в характеристиці адміністративно–юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, де ця діяльність набула назву

[4] Кобзарь–Фролова, М.Н. К вопросу о понятии и сущности административной юрисдикции. Административное и муниципальное право. 2013. №2. С. 138–142.

адміністративної практики [5] . І.В. Тимошенко розглядає адміністративну юрисдикцію у вузькому значенні як діяльність щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення[6].

До вузького (управлінського) підходу можна віднести і визначення адміністративної юрисдикції, В.Г. Розенфельдом і В.В. Серьогіною, які під адміністративною юрисдикцією розуміють адміністративно–процесуальну діяльність юрисдикційного характеру з вирішення «адміністративних спорів і застосування заходів адміністративного примусу, що здійснюються спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадськими організаціями, їх посадовими особами в позасудовому порядку». Розширюючи коло суб'єктів адміністративної юрисдикції, В.Г. Розенфельд і В.В. Серьогіна необгрунтовано залишають поза увагою адміністративно–юрисдикційну діяльність судів. Такої ж позиції дотримується і А.В. Іванов, який визначає адміністративну юрисдикцію як «вид правозастосовної, правоохоронної діяльності контрольно–наглядових органів виконавчої влади із забезпечення правопорядку у сфері державного управління шляхом ефективного і негайного усунення процесів дезорганізації в управлінні, за допомогою винесення у встановлених законом формі і порядку відповідного юрисдикційного акту, який підлягає безумовному виконанню за відсутності підстав для його спростування як у судовому, так і адміністративному порядку».

Подібна позиція базується на теоретичній традиції, що склалася ще в радянську епоху. Виявляючи специфіку адміністративної юрисдикції, прихильники вузького підходу категорично заперечують можливість її судової форми. Більше того, часто розгляд справ про адміністративні правопорушення судовими органами вони відносять до функції управління, а не правосуддя, і в постанові судді в адміністративних справах убачають не судовий акт судочинства, а індивідуальний акт управління.

---

[5] Анохіна Л.С. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність та зміст. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 19 (58), №1. 2006. С.172– 175.

[6] Тимошенко И.В. Административное ответственность: учеб. пособие,М.:ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Изд. центр «Март», 2004. С.140– 141.

Прихильники вузького розуміння суті адміністративної юрисдикції роблять акцент на дві такі характеристики цієї діяльності: а) юрисдикційна діяльність має місце там, де має місце адміністративне правопорушення; б) така діяльність має правоохоронну спрямованість.

Інакше кажучи, адміністративна юрисдикція сприймається в такій ролі, в якій вона подібна до кримінально–процесуальної чи цивільно–процесуальної діяльності, коли є необхідність з'ясувати певні обставини, кваліфікувати вчинені діяння, задовольнити законний інтерес, застосувати санкцію до правопорушника або розглянути скаргу на прийняте рішення. Широкий зміст адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально–конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у цьому випадку зазначене поширюється й на сферу місцевого самоврядування), спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у відповідних випадках загальними (звичайними) судами. Вчені підкреслюють відсутність охоплення широким підходом розгляду справ в адміністративних судах і заміну класичного розуміння процесу широким і вузьким тлумаченням цього терміна[7].

Деякі автори (Р.Е. Байтеряков, Д.В. Карпухін, М.В. Комісарова) наполягають на тому, що адміністративну юрисдикцію належить розглядати як частину виконавчо–розпорядчої діяльності виконавчих органів публічної влади, підзаконного, правозастосовного, правоохоронного характеру, здійснювану в рамках таких законодавчо закріплених адміністративно–юрисдикційних проваджень, як: а) розгляд спорів; б) вживання заходів адміністративного примусу; в) діяльність із виконання державного примусу, і виконує функції охоронну, виховну, регулятивну[8].

---

[7] Пузирний Вячеслав. Принципи адміністративно– юрисдикційної діяльності в установах виконання покарань. *Підприємство, господарство і право*. №11. 2017. С.120.

[8] Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / Р.Э. Байтеряков, Д.В. Карпухин, М.В. Комиссарова и др. /под ред. М.А. Лапиной. – М.: Палеотип, 2015. 271 с.

Отже, адміністративна юрисдикція охоплює певний комплекс матеріальних і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку із необхідністю ліквідації конфліктних ситуації у сфері функціонування органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, стабілізації правозахисної ситуації в цій сфері, забезпечення та відновлення режиму законності в публічному управлінні. При цьому аналіз праць вітчизняних і зарубіжних науковців дозволяє зробити висновок про те, що хоча дефініція «адміністративна юрисдикція» використовується і в широкому, і в вузькому значенні, проте набагато частіше зустрічається її трактування у вузькому значенні й ототожнюється із діяльністю щодо застосування санкцій правових норм.

Необхідність визначення суті поняття «адміністративна юрисдикція» випливає з наявності інших, альтернативних поглядів на структуру адміністративного процесу. Найпоширенішими з них є поділ усього масиву адміністративних проваджень на адміністративно– юрисдикційні та адміністративно–регулятивні.

У першому випадку йдеться про провадження у справах про адміністративні проступки, виконавче провадження, провадження щодо вжиття в адміністративному порядку заходів примусу, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами та інші.

Усі ці провадження є провадженнями з вирішення спору про право, їх результат накладення стягнення і встановлення порушених правовідносин.

Адміністративно–регулятивні провадження здійснюються у справах розпорядчого, регулятивного характеру, тобто це провадження за заявами, дозвільне провадження, реєстраційне провадження та інші.

В.Ю. Шильник зазначає, що прихильники «вузького» розуміння суті адміністративної юрисдикції роблять акцент на два такі характеристики цієї діяльності: юрисдикційна діяльність існує там, де є спір про право (тобто має місце правопорушення); юрисдикція слугує правоохоронній меті[9].

[9] Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. на здобуття наукового ступеня канд.юрид.наук: спец.12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і

В.В. Денисенко розуміє під «адміністративної юрисдикцією підвідомчість і компетенцію щодо здійснення правозастосовної, державно–владної, квазісудової діяльності з розгляду і вирішення юридичних суперечок і справ про адміністративні правопорушення, що здійснюється державними органами і органами місцевого самоврядування, що включає в себе юрисдикційні виробництва»[10].

На думку румунської вченої, С. Іонеску, «адміністративна юрисдикція є системою судових органів, які спеціально створені або входять до системи судів загальної юрисдикції, основною метою діяльності яких є розв'язання конфліктів між органами державної влади та громадянами»[11].

Про розгляд адміністративної юрисдикції у широкому та вузькому розумінні висловлювався й В.Д. Люблін, який зазначав, що в адміністративно–правовій науці немає чітко визначеного підходу до суті, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції. Здебільшого вона ототожнюється з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та виникнення щодо них відповідних постанов у встановлених законом формах й порядку. Ця позиція відображає звужений підхід до розуміння суті та змісту адміністративної юрисдикції, відповідно до якого її межами охоплюється значно ширше коло питань. Це питання, що виникають у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою і громадянином, передусім у сфері здійснення органами державної влади своїх повноважень[12].

В.С. Бердник адміністративно–юрисдикційну діяльність визначає як «діяльність компетентних органів щодо застосування заходів правового примусу»: у зв'язку з

процес; фінансове право». Національний університет внутрішніх справ. Х.,2004.41с.

[10] Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 172 с.

[11] Steluţa Ionescu. Justiţia şi jurisprudenţia in statul de drept. Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008. p.40

[12] Люблін В.Д. Адміністративно– юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду: дис. канд.юрид.наук: спец.12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» Національна академія внутрішніх справ України. К.,2004. 26с.

виникненням адміністративного публічного спору; у зв'язку з наявністю факту вчиненого адміністративного проступку; у зв'язку з фактом вчинення протиправних дій[13].

Іншу позицію займає О.І. Чорнобай, на думку якого «адміністративна юрисдикція – це діяльність щодо розгляду адміністративних публічних спорів і вирішення справ про адміністративні правопорушення, що здійснюється і уповноваженими на те державними органами, а також діяльність по застосуванню до винних осіб заходів примусового характеру»[14].

На думку Н.Г. Саліщевої, «адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, що пов'язане з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно–правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин»[15].

Д.М. Бахрах зазначає, що «адміністративна юрисдикція – це діяльність суб'єктів державної адміністрації з вирішення спорів, застосування заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, що виконується в адміністративно–процесуальній формі»[16].

Г.В. Моісеєнко у праці «Аналіз наукових підходів до розуміння та тлумачення в адміністративно–правовій доктрині категорій «адміністративний процес», «принципи адміністративного судочинства», «юрисдикція» та «підсудність» зазначає, що «адміністративна юрисдикція – це врегульована кодифікованим адміністративним процесуальним законодавством межі правозастосовної діяльності адміністративних судів із

---

[13] Бердник В. С. Розвиток вітчизняної правової думки про адміністративно–юрисдикційну діяльність. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 2(1). С. 174–178.

[14] Чернобай О.І. Значення і сутність адміністративної юрисдикції. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ. Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць 14 травня 2014 року.К.С.138– 139.

[15] Салищева Н.Г. Административный процес в СССР.– М.: Юридическая литература, 1964. 75с.

[16] Бахрах Д.Н. Административное право: [учебн.]. М.: Норма, 2001. С. 146– 147.

розгляду та вирішення публічно–правових спорів у порядку адміністративного судочинства»[17].

У монографії «Адміністративна юрисдикція» А.П. Шергін, узагальнивши основні концепції цієї інституції адміністративного деліктного права, визначив юрисдикцію як вид правоохоронної діяльності органів державного управління та інших компетентних органів, що охоплюють розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень по них у встановлених законом формах і процедурах[18]. Автор слушно заперечує думку про визначення адміністративної юрисдикції винятково як діяльності судів по розгляду та вирішенню юридичних справ.

На думку Ю.С. Педька, «адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації, виступає складовою частиною реалізації публічної влади, будучи «специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів»[19].

«Адміністративна юрисдикція – це не тільки вид юрисдикції взагалі, але й складова виконавчо–розпорядчої діяльності органів державного управління, а саме специфічний вид правоохоронної діяльності»[20].

На думку В.С. Четверикова, під «адміністративною юрисдикцією розуміють встановлену законодавчими актами діяльність органів виконавчої влади, посадових осіб з індивідуальних адміністративних справ, вирішення спорів та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду), тобто адміністративна юрисдикція –

---

[17] Моісеєнко Г.В. Аналіз наукових підходів до розуміння та тлумачення в адміністративно– правовій доктрині категорій «адміністративний процес», «принципи адміністративного судочинства», «юрисдикція» та «підсудність». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція,* 2016. №24. С.99

[18] Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юрид. лит., 1979. 240 с.

[19] Педько Ю.С. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення. *Право України*. 2001. № 10. С. 74.

[20] Картузова О.І. Поняття і структура адміністративно– юрисдикційного процесу. Наукові праці Одеської національної юридичної академії.Одеса: Юр.література, 2003.Том 2.с.154.

це підвідомчість адміністративних справ, адміністративних спорів і застосування юридичних санкцій конкретними уповноваженими органами»[21].

А.О. Селіванов зазначає, що поняття «адміністративна юрисдикція» пов'язане з певного роду або виду виконавчо–розпорядчої діяльності держави, у процесі якої дійсно розв'язується (вирішується) спір про право, і, хоча ці дії не обов'язково пов'язані з покаранням, все ж наявність системи органів каральної адміністративної юрисдикції є іншою стороною цього виду діяльності[22].

І.В. Панова виділяє чотири основні напрямки у трактуванні адміністративної юрисдикції і розробила свою п'яту – концепцію цього явища, визначаючи адміністративну юрисдикцію як частину в основному виконавчих органів публічної влади (а також судових та органів місцевого самоврядування) підзаконного, правоохоронного характеру, що здійснюється у рамках таких законодавчо закріплених адміністративно–юрисдикційних проваджень як: розгляд спорів; застосування заходів адміністративного примусу; діяльність з виконанням державного примусу; що виконує охоронну, виховну, регулюючі функції. Класифікація теоретичних підходів до адміністративно–юрисдикційної діяльності, запропонована І.В. Пановою, позбавлена досить чітких критеріїв. Таких критеріїв можуть виступати, з одного боку, суб'єктний склад адміністративної юрисдикції, а з іншого – її предметна характеристика.

Тому використання суб'єктного критерію дозволяє нам виділити два основні підходи в теоретичних інтерпретаціях адміністративної юрисдикції, які можна умовно позначити як «управлінський» (вузький підхід) і «багатосуб'єктний» (широкий підхід).

Управлінський підхід зводить адміністративну юрисдикцію лише до діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється в

---

[21] Четвериков В.С. Административное право России. Общая и Особенная части:учеб.пособие. М.:Инфа.М, 2001.89с.

[22] Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин.– К.:Видавничий Дім «ІнЮре», 2000.147с.

позасудовому порядку. У його рамках є певні відмітності, що стосуються, головним чином, трактувань предмета і форми юрисдикційної діяльності. Адміністративну юрисдикцію, з одного боку, можна охарактеризувати як встановлену законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб з вирішення адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку, а з іншого – як сукупність справ, що належать до компетенції адміністративних установ, на відміну від справ, що входять до компетенції суду.

Цікаву позицію займає при інтерпретації адміністративної юрисдикції Ю.М. Козлов. З одного боку, він визначає її як адміністративно–процесуальну діяльність повноважних виконавчих органів, яка здійснюється в позасудовому порядку з метою розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері реалізації виконавчої влади, правової оцінки їх учасників і застосування до винної сторони в необхідних випадках заходів юридичної відповідальності. З іншого боку, Ю.М. Козлов відзначає назрілу необхідність широкого погляду на адміністративно-юрисдикційну діяльність. І в результаті визначає адміністративну юрисдикцію як адміністративну процесуальну діяльність, що здійснюється в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду і вирішення адміністративно–правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів[23].

Узагальнюючи, можна дійти висновку, що адміністративна юрисдикція має матеріальні та процесуальні вимоги та процедури у справах, які розглядаються та вирішуються тим чи іншим юрисдикційним органом (посадовою особою). Юрисдикція охоплює питання процесуально–правового характеру, а точніше – порядок звернення до юрисдикційного органу, слухання справи про адміністративні правопорушення та адміністративні справи, доказування в процесі розгляду справи, прийняття постанови по справі та ін..

Адміністративній юрисдикції властиві такі риси:

[23] Административное право: учебник//Под. ред. Ю.М. Козлова и П.П. Попова. М., 2001. 418с.

Наявність правового спору (правопорушення). Розгляд і вирішення юридичних справ, зумовлених позитивними обставинами, не охоплюється юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити спір про право, порушення встановлених норм. Щодо адміністративної юрисдикції, то такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, які регулюються адміністративно–правовими нормами, набуваючи характер адміністративно–правових спорів;

Адміністративно–юрисдикційна діяльність унаслідок своєї особливої соціальної гостроти вимагає належного процесуального регулювання. Установлення й доказ подій та фактів, їх юридична оцінка здійснюється в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою, обов'язковою для юрисдикції[24].

Також проведений О.С. Іщуком аналіз наукового напрацювання вчених-адміністративістів свідчить про те, що поняття «адміністративна юрисдикція» використовується і у широкому, і у вузькому розуміннях, які одне одному не суперечать. Водночас варто погодитися з тим, що в наукових працях адміністративна юрисдикція найчастіше розглядається у вузькому значенні, тобто полягає у розгляді справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно–процесуальній формі спеціально уповноваженими органами і та їх посадовими особами, які наділені правом їх розглядати та накладати адміністративно–правові стягнення[25].

Ю.П. Битяк розглядає (визначає) такі риси адміністративної юрисдикції:

- Наявність правопорушення. Стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно–правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно–правових спорів;

---

[24] Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. К.: Атіка, 2005. 87 с.

[25] Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права.* 2011. № 1. С. 419–424 URL: http://www.nbuv.gov.ua/e–journals/FP/2011– 1/11iocjpd.pdf (дата звернення 13.11.2020)

- Обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта становить собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи способом розв'язання правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення–акта застосування норм права до конкретного випадку[26].

У науці адміністративного процесу адміністративну юрисдикцію поділяють на види. Так, деякі дослідники виокремлюють такі види адміністративної юрисдикції: судова адміністративна юрисдикція (підсудність справ відповідно до законодавства про судову систему); позасудова адміністративна юрисдикція (підвідомчість справ органам виконавчої влади, а також підвідомчість справ комісіям у справах неповнолітніх та захисту їх прав відповідно до законодавства про захист прав неповнолітніх); альтернативна адміністративна юрисдикція[27].

Адміністративна юрисдикція може бути визначена як засоби, які доступні правовій системі для захисту правових становищ тих, хто є учасником адміністративних відносин. Ці засоби є юридичними гарантіями для здійснення правосуддя[28].

Адміністративна юрисдикція (на відміну від цивільно–правової, кримінально–правової та дисциплінарної) поділяється на три види: а) адміністративно–регулятивна, тобто компетенція з вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення; б) адміністративно–судочинну, тобто компетенція адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ; в) адміністративно–деліктну, тобто компетенція вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування адміністративних стягнень[29].

---

[26] Адміністративне право України/[Битяк Ю.П., Дьяченко О.В., Зима О.Т., Зуй В.В.];за заг.ред. Ю.П. Битяка.– К.:Юрінком Інтер, 2005. 341с.

[27] Махроп И. Административная юрисдикция органов неполитической власти. Право и экономика. 2002. №12. С.15.

[28] Rodica Narcisa Petrescu. Drept administratif, Ed. Accept Cluj.– Napoco, 2004.p.3278.

[29] Колпаков В.К. Адміністративно– деліктний правовий феномен: Монографія.– К.: Юрінком Інтер, 2004. 170 с.

У дослідженнях зазначених видів адміністративної юрисдикції спостерігається помітна диспропорція. Основні зусилля вчених виявилися сконцентрованими на вивченні деліктної адміністративної юрисдикції. Вказуючи на цю диспропорцію, зазначимо, що для її існування є відповідні причини. Адміністративні правопорушення належать до найбільш розповсюдженого виду порушень діючого законодавства. Вони вносять значну дезорганізацію в систему діючих суспільних відносин і зумовлюють необхідність «включення» механізму державного примусу, застосування до правопорушників стягнень. Тому і дослідження «відхилилися» у бік деліктної адміністративної юрисдикції, тим більше, що основні з них проведені вченими правоохоронної системи[30].

Завдання адміністративно–юрисдикційної діяльності, як зазначає А.Т. Комзюк, у цілому відповідають завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення; своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності з законодавством; забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання правопорушенням; виховання громадян у дусі додержання законів; зміцнення законності. Узагальнення зазначених завдань свідчить, що у провадженні у справах про адміністративні правопорушення виконуються два пов'язані між собою головні завдання: справедливе вирішення справи і попередження нових правопорушень[31]. Також до завдань адміністративної юрисдикції варто віднести захист і відновлення порушених суб'єктивних прав і законних інтересів громадян.

У концептуальному плані питання про предмет адміністративної юрисдикції є одним із найбільш дискусійних у сучасний період. У зв'язку з цим можна виділити два напрямки:

---

[30] Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2– х книгах. Книга 1.– Х.: Харків юридичний, 2011. С.12– 13.

[31] Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно– правові питання реалізації / Комзюк А. Т. ; [за заг. ред. проф. О. М. Бандурки]. Х. : Вид– во Нац. ун– ту внутр. справ, 2002. С. 205.

предметом адміністративної юрисдикції виступає спір про право, або адміністративне правопорушення; предметом адміністративної юрисдикції є не лише адміністративні спори, але і вживання заходів примусу, а також відновлення порушеного права.

Узагальнюючи погляди вчених–адміністративістів на суть адміністративної юрисдикції С.М. Гусаров зазначає, що «адміністративно–юрисдикційна діяльність має такі риси, властиві лише їй: наявність правового спору (або правопорушення). Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішити спір про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм. Щодо адміністративної юрисдикції такі спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно–правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно–правових спорів; основою адміністративно–правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи. Розгляд тільки спірних конкретних справ становить зміст юрисдикцій його адміністративного процесу (наприклад, розгляд справ про адміністративне правопорушення, скарг громадян); адміністративно–юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуально–правового регулювання. Установлення та доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції. Адміністративна юрисдикція значно відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, що існують у рамках кримінального та цивільного процесів. Вона є менш деталізованою процесуальною діяльністю»[32].

Отже, адміністративна юрисдикція – це, по суті, підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також розгляд і вирішення управлінських спорів, в необхідних випадках відновлення порушеного права і застосування до винних юридичних санкцій уповноваженими на те органами в порядку, визначеному законодавством порядку. Із великої

[32] Адміністративно– юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки [Текст] : навч. посіб. / [С. М. Алфьоров та ін.] ; за заг. ред. д–ра юрид. наук, проф., засл. юриста України С. М. Алфьорова ; Дніпропетр. держ. ун–т внутр. справ. Х. : Право, 2014. 14 с.

кількості літератури з даного питання висновок, що сьогодні питання поняття та суті адміністративної юрисдикційної діяльності різнобічно досліджені багатьма науковцями з різними точками зору. На відміну від наукової літератури, у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення поняття «адміністративна юрисдикція», що має негативний вплив на функціонування судової системи загалом, та не сприяє вирішенню спірних питань щодо підвідомчості між різними судовими органами.

1.2. Предмет і методи інституту адміністратиної юрисдикції як складової адміністративного процесуального права

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

Так, за висновком М.В. Джафарової, «предмет адміністративного процесуального права становить система правових відносин, які виникають між адміністративним судом, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами – з іншого, щодо розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у визначеному адміністративним процесуальним законодавством порядку»[33].

Т.О. Коломоєць додержується майже аналогічної думки, зазначаючи: «відносини, що виникають під час розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних справ, не є складовою сучасного адміністративного права, а є самостійним предметом нової галузі національного права – адміністративно-процесуального (у вітчизняній

[33] Джафарова М.В. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 90–94.

адміністративно-правовій науці його ще називають судовим адміністративним) права»[34].

Тож, предмет судового адміністративного процесуального права становлять суспільні відносини, що пов'язані зі спорами у публічно-правовій сфері, тобто це сукупність суб'єктивних публічних прав, свобод та інтересів та відповідна сукупність загальнообов'язкових правил, що унормовують (установлюють і гарантують) суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси; та сукупність суспільних відносин, пов'язаних зі справедливим, неупередженим і своєчасним вирішенням цих спорів адміністративним судом, тобто – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (судовий процес).

Тож аксіоматичним є висновок, що далеко не всі групи однорідних суспільних відносин, які мають своєрідну правову природу, зміст і склад, створюють предмет правового регулювання окремої галузі права. Щоб суспільні відносини набули такого «статусу», необхідно, щоб їм кореспондували відповідні правові способи, прийоми (засоби) регулятивного впливу на них. У цьому сенсі треба визначати залежність предмета правового регулювання від методів правового регулювання, наявність яких підтверджує «статус» сукупності суспільних відносин як предмета «самостійної» галузі права.

У сучасній теорії права найбільш поширені визначення методу правового регулювання як «способу впливу юридичних норм на суспільні відносини», що характеризується такими ознаками: «стосується тільки юридичних норм; забезпечує єдність правового регулювання; гарантується у необхідних випадках засобами державного примусу; є одним з критеріїв поділу норм права на галузі»[35].

Найбільш поширеними методами є імперативний та диспозитивний методи правового регулювання, при цьому, як слушно зазначає М.В. Джафарова, «їх притаманність всім

[34] Коломоєць Т.А. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 27–34.

[35] Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ Вид. «Юрид. думка», 2007. 992 с.

юридичним галузям вітчизняного права варто визнати беззастережно»[36]. При цьому переважна більшість галузей права використовує поєднання імперативного і диспозитивного методів (наприклад, конституційне, фінансове, цивільно процесуальне, кримінально процесуальне, господарське та інші галузі матеріального та процесуального права).

Поєднання імперативного та диспозитивного способів регулювання судових адміністративно-процесуальних правовідносин зумовлено тим, що, з одного боку, адміністративні суди у процесі адміністративного судочинства здійснюють владну діяльність (як органи судової влади) щодо застосування норм матеріального і процесуального права, що зумовлює владні витоки в механізмові процесуального регулювання; з іншого – судову адміністративно-процесуальну форму спрямовано на створення рівних умов для захисту прав і відстоювання інтересів учасників адміністративного судочинства.

З метою створення реальних можливостей для захисту своїх прав особою та забезпечення належної поведінки з боку суб'єктів владних повноважень важливе застосування не тільки імперативного методу (що притаманний субординаційним і реординаційним відносинам), але й засобів диспозитивного впливу (диспозитивного методу, що ґрунтується на паритетних началах і притаманний координаційним відносинам). Зокрема, передбачені в КАС України принципи «рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом», «змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі» (ч. 2 ст. 2 КАС України) безпосередньо зумовлюють необхідність застосування в судовому процесі способів диспозитивного регулювання.

Що стосується наступної сутнісної характеристики судової природи цих методів, тут варто звернути увагу на правову концепцію щодо виокремлення «судового» методу правового регулювання. Досліджуючи методи судового права, А.В. Лапкін обґрунтовує оригінальну та слушну ідею про

[36] Джафарова М.В. Теоретико-правові підходи до визначення методів сучасного адміністративного процесуального права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 113–116.

виокремлення унікального методу правого регулювання – «судового», який, на думку вченого, «характеризується підпорядкуванням учасників судово-правових відносин імперативному впливу судової влади, проте наявністю у них диспозитивної свободи у реалізації своїх процесуальних прав, якій кореспондують відповідні обов'язки суду»[37].

Отже, правова природа методів є імперативно-диспозитивна, що, зумовлює такі способи юридичного впливу на відповідні судові адміністративно-процесуальні правовідносини, як судово-імперативний та судово-диспозитивний. Ці способи правового регулювання реалізуються за допомогою таких прийомів (засобів), як зобов'язання (приписи), дозволи, заборони.

1.3. Приниципи судового адміністративного процесуального права

До основних характеристик (особливостей) галузі права, крім предмета, методів, треба віднести й систему її принципів. Як слушно зазначає А.М. Колодій, «Принципи права постійно притягують до себе увагу вчених-правознавців, проте через їх мінливість, філософську суть, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження і доопрацювання»[38].

Принципи – це основна, «несуча» конструкція цієї галузі права, своєрідна система координат, у рамках якої вона має розвиватися, і одночасно вектор, який визначає напрям цього розвитку. Ці принципи мають забезпечити стійкий і поступальний розвиток адміністративної юстиції, а також є базовими нормативними основами здійснення адміністративного судочинства.

У сучасних умовах розвитку правової системи України залишається дискусійним питання про поняття принципів права.

---

[37] Лапкін А.В. Про предмет і метод судового права. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. Івана Єгоровича Марочкіна (м. Харків, 20 квіт. 2017 р.) : у 2 т. / редкол.: Л.М. Москвич (гол.) та ін. ; Харків : Право, 2017. Т. 1. С. 88–91.

[38] Колодій А.М. Принципи права: ґенеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 40–44.

Враховуючи, що принципи судового адміністративного процесуального права України є складовою системи принципів права, з метою надання їм визначення потрібно звернутися до загальнотеоретичних уявлень про суть принципів права. Системний аналіз існуючих концепцій вчених із цього питання підстави виокремити два основні підходи визначення поняття принципів права: позитивістський та ідеологічно-праксеологічний.

Відповідно до позитивістського підходу, принципи права розглядаються як основоположні, керівні засади (начала), що закріплені у нормах права. Тобто, підкреслюється така основна риса принципів права, як нормативність, зокрема, доводиться, що принципи права характеризуються «нормативністю й найвищою стабільністю, високим рівнем узагальнення й абстрагування, фундаментальністю»[39]. При цьому нормативність принципів права розкривається через їх закріплення у нормативно-правовому акті або через «їх «розчинення» у правових нормах» Зокрема, в юридичній літературі виокремлюються два способи «зовнішнього вираження принципів права»: безпосереднє формулювання їх у нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права і з змісту нормативно-правових актів[40].

Такий підхід до характеристики принципів права М.І. Козюбра називає «радянсько-позитивістським» і зазначає: «За попередньою радянськопозитивістською традицією принципи права часто продовжують визначатись як вихідні, керівні, засадничі ідеї (начала) права, що закріплені в законах та інших нормативних актах або безпосередньо (текстуальне закріплення) або ж випливають із їх змісту (змістовне закріплення) і виводяться із системи законодавства логіко-індуктивним шляхом»[41].

---

[39] Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Вип. 23. Ч. І. Т. 1. С. 18–22.

[40] Поляничко А.О. Принципи права: сучасний загальнотеоретичний погляд. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 55–60.

[41] Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164.

При цьому вчений, досліджуючи універсальні принципи права, робить висновок: «Як свідчить світовий досвід, вони далеко не завжди фіксуються у якомусь конкретному юридичному документі, зокрема в конституції, що помітно навіть у межах європейської цивілізації».

Законність, поряд із принципом верховенства права, визначається і як принцип діяльності органів публічної влади, так: «діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності …» (див.: ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.)[42]; «діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, …» (див.: ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»)[43]; «місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; …» (див.: ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [44] ; «адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, …» (див.: ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»)[45]; «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; … (ч.1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»[46]; розділ ІІ «Принципи діяльності поліції» Закону України

[42] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. URL: phttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 10.08.2021)
[43] Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17 (дата звернення:19.02.2021)
[44] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення:23.02.2022)
[45] Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5.07.2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text (дата звернення: 21.05.2021)
[46] Про прокуратур : Закон України від 14.10.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (дата звернення: 20.02.2021)

«Про Національну поліцію» поряд із принципом верховенства права (ст. 6 Закону), закріплює принцип законності (див.: ст. 8 Закону)[47].

Питання законності є предметом наукового осмислення не одне десятиліття. Проте існуючі умови вітчизняного державотворення зумовлюють настійну необхідність якісно нових підходів до розкриття цього соціального феномену, вивчення всіх його аспектів з метою розбудови демократичної правової держави, в якій функціонує ефективна та незалежна судова влада та конституційно виокремлюється діяльність адміністративних судів (див.: ч. 5 ст. 125 Конституції України). Отже, проблеми законності та, зокрема, конституційної законності не втрачають своєї актуальності та досліджуються в сучасній правовій науці. Так, на думку учених, «конституційна законність є універсальним правовим принципом конституційного ладу держави, на якому базується організація та діяльність усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян»[48].

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції України). Як слушно визначається в юридичній літературі, верховенство права «завдяки працям А. Дайсі набуло якостей класичної доктрини та одного з основоположних принципів права з конкретним юридичним значенням» [49]. Концепцію верховенства права А. Дайсі сформулював наприкінці XIX ст. Саме у його праці «Вступ до науки конституційного права»[50] принцип верховенства права уперше отримав доктринальне тлумачення як центральний елемент британської конституції. Як слушно зазначається в юридичній літературі, доктрина верховенства права,

[47] Про Національну поліцію : Закон України від 2.07.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 19.01.2022)

[48] Коломійцев П. Конституційна законність як метод та мета здійснення державної влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 168–172.

[49] Красюк И. Принцип верховенства закона и система источников права в современной Украине. Legia si viata. 2015, Noiemb. C. 65–68.

[50] Dicey A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis : Liberty Classics, 1982. CXLVIII. 436 p.

сформульована А. Дайсі, – це сконцентрований вираз ідей, концепцій, теорій, конструкцій та формул, напрацьованих упродовж багатьох століть.

Верховенство права є динамічною доктриною, що розвивається та наповнюється новими ознаками та характеристиками відповідно до тенденцій розвитку сучасного світу. Її константу визначено у Доповіді «Верховенство права», схваленій Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 р.): «У тому значенні, в якому його слід розуміти, «*the rule of law*» («верховенство права») є невід'ємною частиною будьякого демократичного суспільства. У рамках цього поняття вимагається, щоб усі, хто наділений повноваженнями ухвалювати рішення, ставилися до кожного з виявом поваги, на основі рівності та розумності й відповідно до закону, і щоб кожен мав можливість оскаржити незаконність рішень у незалежному та безсторонньому суді, де кожен має бути забезпечений справедливими процедурами»[51]. Крім того, на принципові верховенства права акцентується увага у Резолюції Європейського парламенту від 9.06.2016 р. про відкриту, ефективну та незалежну адміністрацію ЄС (2016/2610 (RSP))[52] та в інших міжнародних документах.

Мета верховенства права – це не просто формальне забезпечення порядку, передбаченого законами та іншими нормативними актами, встановленими державою, а утвердження такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної, передусім виконавчої, влади ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми [53] .

---

[51] Верховенство права : доповідь, схвалена Венеційською Комісією (Європейська комісія «За демократію через право») на 86-му пленарному засіданні (м. Венеція, 25–26 берез. 2011 р.). Право України. 2011. № 10. С. 168– 184.

[52] European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent. European Union administration (2016/2610(RSP)). URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication (дата звернення: 29.04.2021)

[53] Правова система України: історія, стан та перспективи : у в 5 т. / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2008. Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. 728 с.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, «основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини» (Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 20.06.2019 р.)[54]. І тут особливого значення набуває судова правозастосовна діяльність. Адже саме суди в демократичній правовій державі мають бути захисниками не тільки закону, але й права. «Суддя стоїть на сторожі права навіть проти законів», – так писав український учений, академік С.С. Дністрянський ще на початку ХХ ст.[55]. Саме принцип верховенства права дає можливість суддям приймати рішення з урахуванням загальних принципів права: пріоритету прав людини, заборони дискримінації, розумності, справедливості тощо. Стаття 129 Основного Закону держави закріплює, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права.

Серед основних засад (принципів) адміністративного судочинства КАС України першим проголошує саме верховенство права (п.1 ч. 3 ст. 2). Стаття 6 КАС України розкриває зміст цього принципу, зокрема, визначаючи чотири аспекти застосування адміністративними судами принципу верховенства права (відповідно, ч.ч.1– 4 ст. 6). З метою докладної характеристики верховенства права як принципу судового адміністратвиного процесуального права методологічно необхідний розгляд кожного з визначених у ст. 6 КАС України аспектів його застосування в адміністративному судочинстві.

Перший аспект змісту застосування в адміністративній юстиції принципу верховенства права – «суд при вирішенні

[54] Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 р. № 6-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 09.09.2021)

[55] Дністрянський С.С. Соціальне поняття права. Академічна юридична наука / уклад.: І.Б. Усенко, Т.І. Бондарук ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Ін Юре, 1998. С. 214–234.

справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 1 ст. 6 КАС України) – кореспондує зі ст. 3 Конституції України. Цей аспект застосування принципу верховенства права детермінує актуалізацію такої науково-практичної концепції судового правозастосування, що заснована на ідеології «держава для людини», служіння держави інтересам людини, визнанні пріоритетного місця і ролі людини та громадянина у державно-владних відносинах, що втілено в адміністративно-правову доктрину людиноцентризму.

1.4. Джерела адміністративно-юрисдикційної діяльності

У сучасній науці адміністративного права і процесу різні аспекти джерел права вивчали такі вчені: В.Б. Авер'янов, А.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Н.Ю. Задирака, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.В. Константа, Р.С. Мельник, В.В. Решота, С.Г. Стеценко та ін. Дослідженню джерел права в адміністративному судочинстві присвячено праці В.В. Ількова , А.В. Журавльова, С.Г. Братела та ін.

Переважна більшість вітчизняних науковців схиляється до того, що термін «джерело права» необхідно застосовувати у формально-юридичному значенні, тобто розуміючи під джерелом права форму вираження та закріплення правових норм, наприклад: «Формально визначеними виступають установлені або санкціоновані державою у вигляді документів форми вираження та закріплення правових норм: нормативно-правові акти, правові звичаї, правові прецеденти, нормативні договори, правові акти громадських об'єднань, юридична практика, правові доктрини, релігійні норми»[56].

Конституція України як джерео права

Конституція як феномен правової системи має властивості й джерела права. Традиційно Конституція визначається джерелом конституційного права, але як слушно відзначається в

[56] Сайфуліна Ю.В. Теоретичні засади класифікації джерел права. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 28–33.

науковій літературі, «поряд із цим Конституція є джерелом не лише конституційного права, але й усіх інших галузей права, оскільки закладає основи правового регулювання держави загалом. При цьому доволі часто одні і ті ж норми Конституції можуть виступати джерелом для кількох галузей права»[57]. Конституція України є джерелом та як джерело цієї галузі права має відповідні теоретичні характеристики та здійснює певну функціонально-праксеологічну роль (функції), що є змістом функціонально-джерельної парадигми Конституції України.

Теоретичні характеристики Конституції України як джерела зумовлені її властивостями. Конституція має найвищу юридичну силу. Суть цього положення має свій прояв у тому, що найвища юридична сила Конституції – це юридична властивість Конституції України як Основного Закону держави і суспільства; це принцип (основа) конституційного ладу України; принцип формування і функціонування правової системи України; принцип практичної діяльності органів публічної влади та, зокрема, органів судової влади (у тому числі – адміністративних судів), інших суб'єктів публічно-правових правовідносин; прояв доктрини верховенства права в адміністративному судочинстві (див.: ч. 3 ст. 6 КАС України).

Аналіз рішень Конституційного Суду України дає змогу виокремити ряд його правових позицій з питання про особливе значення Основного Закону у правовій системі України. Так, у Рішенні № 18/183-97 від 3 жовтня 1997 р. (справа про набрання чинності Конституцією України) зазначено «субординацію» законів щодо Конституції України, яку зумовлено тим, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада щодо так званих установлених влад є первинною…», а закони «є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади»[58].

---

[57] Решота В. Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 865. С. 316–324.

[58] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття

Конституція є установчим актом, який характеризується високим рівнем легітимності та регулює найфундаментальніші відносини в суспільстві: закріплює основи конституційного ладу, права та свободи людини, відносини в системах «особа-суспільство-держава». Так, Конституція України, виражаючи суверенну волю народу (Преамбула Конституції), закріплює, що народ є єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Україні (ст. 5 Конституції). При цьому встановлюється система гарантій забезпечення статусу народу як владного суверена, при визнанні та дії принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України). Таким чином, простежується правова природа Конституції України як прояв установчої влади Українського народу.

Отже, Конституція України має подвійну природу. З одного боку, Конституція – це Основний Закон держави та суспільства, тобто особливий нормативно-правовий акт, виходячи з його суті як акта установчої влади народу. Як слушно зазначає П.Б. Стецюк, « ... на відміну від інших законів, Конституція має іншу правову природу, інший шлях виникнення. Якщо всі закони (окрім Конституції), як правило (окрім групи референдарних законів), є актами законодавчої влади, то Конституція є актом влади установчої»[59].

З іншого боку, Конституція є Законом, тобто у цьому аспекті Конституція набуває характеру особливого, проте все ж таки нормативно-правового акта. Крім того, Конституція закріплює низку юридичних інституцій і механізмів, спрямованих на утвердження вимог принципу верховенства права, недодержання яких є особливо небезпечним у сфері судової влади. Це – прийняття законів на основі Конституції (ч. 2 ст. 8 Конституції України), незастосування неопублікованих законів (ч. 5 ст. 94 Конституції України), заборона зворотної дії законів (ст. 58 Конституції України) тощо. Такі положення є фактично вимогами природного права, тобто Конституція являє

чинності Конституцією України) від 3.10.1997 р., № 18/183-97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 18.11.2021)

[59] Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч. 1 Львів : Астролябія, 2003. 232 с.

собою найвищий ступінь об'єктивації верховенства права (що знаходить своє відображення у ч. 3 ст. 6 КАС України).

Отже, у системі нормативно-правових актів Конституція України займає першорядне становище, оскільки має найвищу юридичну силу (ст. 8 Конституції України), а також має фундаментальне значення для всієї національної правової системи. Крім того, Конституції України має особливу правову природу.

Законодавство про адміністративне судочинство та інші нормативно-юридичні джерела

У тексті Конституції України термін «законодавство» застосовується у ст. ст. 9, 19, 118 та ін. Втім, відсутнім є уніфіковане його визначення. КСУ сформулював юридичну позицію щодо тлумачення терміна «законодавство». Зокрема, «законодавство», на думку Суду, «охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України»[60].

Можна стверджувати щодо наявності декількох підходів щодо визначення поняття законодавства, що сформувалися у науці. Найпростішим, мабуть, є той, згідно з яким законодавство представлено як систему нормативних актів, що видаються найвищими органами законодавчої та виконавчої влади (тобто законодавчі акти та урядові рішення нормативного характеру), або як «тільки закони»[61]. Це – «вузький» підхід. Водночас у правовій науці і практиці значно розповсюджене широке розуміння законодавства («широкий» підхід).

---

[60] Рішення Конституційного Суду України від 9.07.1998 р. № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 1209.

[61] Тодыка Ю.Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества. Харків : Факт, 2001. 382 с.

В українській енциклопедичній літературі зазначено, що законодавство як «система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини», в Україні застосовується у декількох значеннях: 1) як «система законів України»; 2) «у широкому значенні – система законів та інших нормативних актів, які приймаються Верховною Радою України і найвищими органами виконавчої влади»; 3) «у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій»[62]. Кожен із вищенаведених підходів має право на існування.

Проте усі наведені визначення мають один недолік: жодне з них не конкретизує, за якими критеріями формується саме «система» (чи «сукупність») законів або інших нормативних актів, тоді як саме цей критерій визначення законодавства має для характеристики джерел важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Законодавство про адміністративне судочинство за своєю суттю (природою) співвідноситься із судовим адміністративним процесуальним правом так само, як співвідносяться категорії «законодавство» і «право», тобто вони взаємопов'язані, але не тотожні. Законодавство – це форма вираження права, що являє собою самостійне явище правової дійсності.

Система джерел цього законодавства належить до системи джерел судового адміністративного процесуального права України (зокрема, до джерел судового адміністративного процесуального права України, крім законодавства, слід віднести судові прецеденти, правові доктрини тощо).

Законодавство про адміністративне судочинство України належить характеризувати як систему, побудовану на основі певних принципів (детермінованих із загальнотеоретичними принципами системології), а саме: взаємозв'язку і взаємодії нормативно-правових актів, що входять у це законодавство; а

[62] Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ Вид. «Юрид. думка», 2007. 992 с.

також ієрархічності їх розташування залежно від юридичної сили. Взаємопов'язаність усіх нормативно-правових актів, що входять до цієї системи, зумовлена тим, що вони регулюють один вид суспільних відносин, які складаються при здійсненні адміністративного судочинства.

Взаємодію цих актів виражено у їх взаємній узгодженості та єдиній спрямованості на ефективне регулювання відповідних суспільних відносин. Ієрархічність побудови цієї системи є її визначальним методологічним принципом, що має як теоретичне, так і практичне значення у сучасній адміністративній юстиції. Як справедливо відзначається в науковій літературі, «законодавство є ієрархічною системою рішень нормативного змісту органів публічної влади ... Місце кожного нормативно-правового акта в цій структурі залежить від його юридичної сили ...».

Отже, законодавство про адміністративне судочинство – це система взаємопов'язаних і взаємодіючих окремих джерел судового адміністративного процесуального права, а саме: міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України, що містять адміністративно-процесуальні правові норми.

Серед міжнародних договорів як джерел важливе місце займає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод[63], ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р. та стала першим міжнародним правовим документом, спрямованим на захист широкого спектра громадянських і політичних прав.

Невід'ємною частиною Конвенції є протоколи до неї, а саме: Перший протокол від 20.03.52; Протокол № 2 від 06.05.63; Протокол № 4 від 16.09.63; Протокол № 6 від 28.04.83: Протокол № 7 від 22.11.84; Протокол № 9 від 06.11.90; Протокол № 10 від 25.03.92; Протокол № 11 від 11.05.94; Протокол № 12 від 04.11.2000; Протокол № 13 від 03.05.2002;

[63] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зі змінами, внесеними Протоколом № 11) : Рада Європи, Рим, 4.11.1950 р. (Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 28.01.2022)

Протокол № 14 від 13.05.2004; Протокол № 14-bis від 27.05.2009; Протокол № 15 від 24.06.2013; Протокол № 16 від 02.10.2013.

Протоколи розширили спектр гарантованих прав і свобод людини та сприяли удосконаленню механізмів їх захисту. Так, Протокол № 16 від 02.10.2013 р. (ратифікований Україною 05.10.2017 р.) визначає: «Вищі судові установи Високої Договірної Сторони, як визначено відповідно до статті 10, можуть звертатися до Суду щодо надання консультативних висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї» (ч.1 ст. 1 Протоколу)[64]. Отже, можливість отримувати такі консультативні висновки має важливе значення для удосконалення застосування Конвенції, зокрема, у процесі адміністративного судочинства.

Важливим джерелом законодавства про адміністративне судочинство є КАС України[65]. Так, ст. 3 КАС України визначає, що порядок здійснення адміністративного судочинства регулюється «цим Кодексом» (ч. 1 ст. 3).

КАС України – є основним кодифікованим джерелом, що володіє пріоритетом щодо законів у системі аналізованого законодавства. Цей висновок аргументовано, по-перше, змістом і призначенням цього Кодексу, тобто це – єдиний, профільний, кодифікований нормативно-правовий акт (у виді кодексу), що визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, установлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.

По-друге, цей висновок базується на теоретичних положеннях щодо кодексів. Втім, у сучасній юридичній літературі проблема визначення правової природи цих кодифікованих нормативно-правових актів залишається, що пов’язано певною мірою з тим, що в Україні відсутній профільний закон про нормативно-правові акти.

---

[64] Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 2.10.2013 р (Протокол ратифіковано із заявою Законом № 2156-VIII від 05.10.2017 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13#n3

[65] Крусян А.В. Кодекс адміністративного судочинства України як джерело адміністративного процесуального права: інновації та проблеми: *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 70–77.

Висновок про значущість КАС України в системі законодавства про адміністративне судочинство ґрунтується на запереченні «позитивістської концепції кодексу», згідно з якою між кодексом і законом не існує жодної різниці й одночасної підтримки концепції, що «в разі суперечності між нормативно-правовими актами поточної нормотворчості і кодексом належить застосовувати норми кодексу, оскільки останній являє собою особливий різновид закону і містить у своєму складі основні принципи конкретної галузі законодавства або конкретного інституту».

ТЕМА 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Адміністративний процес на українських землях у XVI-XVII ст.

2.2. Адміністративний процес доби Українсько революції 1917-1920 рр.

2.3. Адміністративно-процесуальне вчення Української Народної Республіки у вигнані 1921-1991 рр.

2.4. Адміністаративний процес незалежної України.

2.1. Адміністративний процес на Українських землях у XVI-XVII ст.

Характерними рисами судового процесу українських земель XVI – початку XVII ст. були змагальність; приватно-позовний характер, що обмежувався в справах про тяжкі злочини; спільне в загальних рисах провадження різних категорій справ; нерівність обсягу процесуальних прав та обов'язків учасників процесу залежно від стану, національності, статі, осілості; існування станової підсудності; формалізм; дуалізм – співіснування загального й звичаєвого процесу. Були запроваджені загальні засади судочинства: диспозитивність, гласність та участь громадськості, безпосередність і усність судового розгляду, персональна відповідальність за злочин. Такі принципи судового процесу, як призначення покарання лише за наявності достатніх доказів вини та не інакше як за вироком суду, недопустимість призначення покарання за заочним обвинуваченням, рівність перед законом, недоторканність особи, захист інтересів у суді через адвоката, надання безкоштовної правової допомоги, можливість оскарження рішення суду реалізовувалися лише щодо справ шляхти й міщан[66].

[66] Сокальська О. В. Судоустрій та судочинство в Україні (XVI − початок XVII ст.) : автореф. дис... . канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Сокальська ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. − К., 2006. − 20 с.

Визначальною подією, як у цілому в становленні української правової системи, так і в справі формування адміністративної юстиції в Україні, зокрема, стало підписання 1710 р. першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика − Пакти й Конституція прав і вольностей Війська Запорозького (« ...діялося у Бендері, року 1710, квітня 5 дня, Пилип Орлик, гетьман Запорозького війська рукою власною... »).

Показово, що згодом, уже за часів української державності Павла Скоропадського, подібна судова модель поволі відтворювалася й починала практично втілюватись у вигляді закону.

Реформа 1760-1763 років характеризувалося поверненням у минуле, а саме поверненням до суддівської системи, яка була передбачена Литовськими статутами.

Розглядаючи історію становлення адміністравтиного судочинства та судочинства у цілому, необхідно зазначити, що перша спроба закріплення судової влади конституційно неодмінно пов'язана з Конституцією права і вольностей Війська Запорозького. Тож, Правовий уклад та Конституція прав і вольностей Війська Запорізького 1710 року, підписані Пилипом Орликом, є першим нормативним документом, що містить ознаки адміністративного судочинства. За цим документом передбачалося, що у разі допущення провини козацькою старшиною або іншими урядовцями така справа - кримінальна чи якась інша - мала передаватися на розгляд Генерального Суду[67].

2.2. Адміністративний процес доби Української революції 1917-1920 рр.

1917 року, до Лютневої революції, на урядовий сенат було покладено функції Вищого адміністративного суду, уведено посади адміністративних суддів, окружні суди у межах своєї компетенції розглядали окремі адміністративні справи. Отже,

[67] Провадження та стадії адміністративного процесу. URL: http://studies.in.ua/admin_proces-seminar/2122-provadzhennya-ta-stadyi-admnstrativnogo-procesu.html (дата звернення: 29.05.2022)

наприкінці XIX та на початку XX століття були розставленні акценти щодо необхідності створення адміністравтиних судів, на які було покладено вирішення спорів у сфері управління.

У 1917 році Тимчасовий уряд Росії видав Закон про створення суду з адміністративних справ, за положеннями якого правозахисна функція адміністративної юстиції належала до компетенції «судової влади з адміністративних справ», яка поділялась на три інстанції: адміністративний суддя, окружний суд і перший Департамент Урядового Сенату. Як результат, адміністративні суди розглядали спори між державними органами і органом самоврядування, а також громадськими організаціями.

Законодавство нетривалого періоду існування самостійної Української держави (1917−1920 рр.) не оминало увагою й діяльність органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. установила, що судова влада в межах цивільного, кримінального та адміністративного законодавства здійснюється винятково судовими органами. До того ж адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася законом.

2.3. Адміністративно-процесуальне вчення Української Народної Республіки у вигнанні 1921-1991 рр.

Наступним етапом, наслідуючи логіку виокремлення їх на темпоральній основі, є часи (1920–1991 рр.), коли Україна перебувала у складі Радянського Союзу (радянський етап). Характеризуючи розвиток адміністративної юстиції за радянських часів, науковці у переважній більшості резюмують, що «ця стадія до процесу становлення адміністративних судів має побічне відношення, оскільки самі суди так і не були створені»[68].

1923 року інститут радянського права в Україні розроби проєкт Положення про Верховний адміністративний суд і про

[68] Гасанова А.К. Етапи та стадії виникнення, становлення та функціонування адміністративної юстиції в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 57. С. 106–112.

обласні та губернські адміністративні суди Республіки. У цьому положенні були встановлені умови звернення, а саме: протиріччя змісту адміністравтиного акта законові; спотворення актом істотної суті й змісту закону; недотримання законної форми та порядку вчинення вкта управління тощо.

Уже у 20–50 рр. XX ст. розвиток адміністративної юстиції майже припинився. Україна у цей період намагалася запровадити адміністративну юстицію, подібну до європейських зразків. Підтвердженням тому є ст.ст. 520, 521 Українського адміністративного кодексу від 12 жовтня 1927 р., за якими «чинності місцевих адміністративних органів» могли бути оскаржені [69]. Втім говорити, що це було запровадження безпосередньо адміністративної юстиції, не можна, адже скарги на ці «чинності» можна було подавати «або до вищого адміністративного органу, або до того самого органу, що його вчинки оскаржуються» (ст. 521 Кодексу).

Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07 жовтня 1977 р.[70] закріплювала, що «дії службових осіб, які вчинені з порушенням Закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян, можуть бути у встановленому Законом порядку оскаржені до суду» (ч. 2 ст. 58 Конституції). 30 червня 1987 р. був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадовців, якими завдано шкоди громадянам» [71]. Відповідно до ст. 1 цього Закону «Громадянин має право звернутися до суду зі скаргою, якщо вважає, що діями посадової особи ущемлені його права». Отже, Закон передбачав право оскарження неправомірних дій посадовців. Втім, у ст. 4 зазначалося, що «скарга може бути

[69] Адміністративний кодекс УСРР : затв. постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10.1927 р. ; втратив чинність (згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 21.08.1985 р. № 807-XI). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення:11.10.2021)

[70] Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07.10.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400- 77#Text (дата звернення: 09.09.2021)

[71] Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадовців, якими завдано шкоди громадянам : Закон СРСР від 30.06.1987 р. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14085.htm (дата звернення:10.12.2021)

подана до суду лише після звернення громадянина зі скаргою на дії посадової особи до вищої в порядку підлеглості посадової особи чи органу» (ч. 1 ст. 4); «скарга на дії посадової особи подається в районний (міський) народний суд за місцем роботи посадової особи, чиї дії оскаржуються» (ч. 3 ст. 4). Таку модель оскарження дій посадовців до суду, без створення адміністративних судів, можна визначити як намагання відтворити подобу адміністративної юстиції, вигляд захисту людини від можливого свавілля держави.

Із приняттям законів виникла необхідність у доповненні Цивільного процесуального кодексу УРСР, таким чином, 1988 року в кодексі відбулися зміни, а саме було включено статтю 248-1, якою регламентовано право громадян звернутися в суд зі скаргою, якщо, на їх думку, службова особа своїми діями обмежує їх права. У суді може бути оскаржено дії, одноособово здійсненні млужбовими особами від свого імені або від імені органу, який вони представляють.

Отже, радянський етап (1927–1991 рр.) характеризується фактичною відсутністю розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства та відсутністю адміністративної юстиції. Втім, цей етап не можна «ігнорувати», адже було створено спроби законодавчого та судового забезпечення захисту прав громадян від незаконних дій органів державної влади та управління та розвивалася теорія адміністративного права та процесу.

2.4. Адміністаративний процес незалежної України

Етап формування адміністративної юстиції та судочинства починається з 1991 р. та завершується прийняттям Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р.[72], яким передбачалося поетапне створення системи адміністративних судів. Проголошення в 1991 р. України як незалежної держави позначило початок формування власної, національної адміністративної юстиції. Цей період характеризується активним розвитком вітчизняного законодавства про адміністративну юстицію, а

[72] Про судоустрій України : Закон України від 7.02.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text (дата звернення: 06.03.2022)

також розвитком адміністративно-процесуальної науки, настає якісно новий етап державного будівництва та правотворення в Україні. Формування сучасної адміністративної юстиції України розпочалося саме з проголошення її державного суверенітету, яке здійснено прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України і 24 серпня 1991 р. – Акта проголошення незалежності України. Значення цих нормативно-правових актів для розвитку вітчизняної адміністративної юстиції полягає в тому, що Україна проголошувалася незалежною, самостійною демократичною державою. Державна влада тут здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу й судову. Аналіз одного з перших документів, спрямованих на проведення цієї реформи, а саме – постанови Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р. (далі – Концепція)[73] дає можливість відзначити, що першочерговим завданням була необхідність формування незалежної, дієздатної судової влади, зокрема запровадження адміністративного судочинства, «метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління» та формування адміністративної юстиції: через «введення адміністративних судів» і виокремлення «судів в адміністративних справах в окрему систему».

У цей період часу публічно-правові спори вирішувалися у порядку господарського та цивільного судочинства, арбітражними та загальними судами відповідно.

На цьому етапові відбулася загальна демократизація суспільства, було визнано пріоритет прав і свобод людини та громадянина, посилилась універсалізація судової юрисдикції по скаргах та активно пропагувалася ідея створення адміністративних судів. Втім, Концепція 1992 р., якою передбачалося створення адміністративних судів, залишилась у цій частині нереалізованою на практиці. Більше того, із прийняттям Конституції України реформа за цією Концепцію втратила актуальність у зв'язку з

[73] Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28.04.1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.

невідповідністю Основному Закону України. Хоча положення Концепції про «запровадження адміністративного судочинства» залишилось актуальним.

З прийняттям Конституції України 1996 р. розпочинається новий етап судової реформи, який безпосередньо вплинув і на процес становлення адміністративної юстиції, адже Конституція заклала якісно нові основи системи судоустрою. Зокрема, ст. 125 закріплювала, що система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності та спеціалізації; ст. 55 передбачила універсальне правило: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Саме ці положення стали базовими для створення законодавства про адміністративну юстицію. Отже, після прийняття Конституції України необхідне було втілення цих положень у політико-правову реальність сучасного суспільства та опробування їх на практиці. Із цією метою 22 липня 1998 р. було ухвалено Концепцію адміністративної реформи в Україні[74], яка визначала: «Нагальне значення має створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Має бути передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних та місцевих адміністративних судів. Процедури розгляду справ у цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України». Так передбачалося створення правового підґрунтя для адміністративної юстиції. Але упродовж тривалого часу, до 2005 р., ці положення не виконувалися.

Проте у процесі так званої «малої судової реформи», метою якої було приведення системи судоустрою у відповідність із конституційними положеннями, на законодавчому рівні (із прийняттям закону «Про судоустрій України» від 7 лютого

[74] Концепція адміністративної реформи в Україні : розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та впроваджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 19.05.2021)

2002 р.) було визначено, що в Україні, яка має бути демократичною правовою державою, створюється система адміністративних судів. Зокрема, в Законі було визначено, що «судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства» (ч. 2 ст. 1 Закону). Отже, виокремлювалося адміністративне судочинство. У ч. 2 ст. 19 Закону було закріплено: «Спеціалізованими судами є господарські, адміністративні та інші суди, визначені як спеціалізовані суди». Далі у Законі чітко визначалася система адміністративних судів: «місцевими адміністративними судами є окружні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента України» (ч. 2 ст. 21 Закону); «апеляційними спеціалізованими судами є апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України» (ч. 3 ст. 25); «Вищими судовими органами спеціалізованих судів є Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, … що утворюються Президентом України в порядку, встановленому цим Законом» (ч. 1 ст. 38 Закону); отже, передбачалося створення касаційної інстанції у системі адміністративного судочинства; четвертою ланкою судової системи був Верховний Суд України, у складі якого діяла судова палата в адміністративних справах (ч. 2 ст. 48 Закону). Для того, щоб передбачена Законом модель адміністративного судочинства запрацювала, треба було змінювати процесуальне законодавство та прийняти адміністративний процесуальний кодекс, оскільки питання про повноваження новостворюваних судів, а отже, Верховного Суду України, розмежування їх компетенції залишалися неврегульованими. У «Прикінцевих та перехідних положеннях» указаного Закону було визначено трирічний термін створення адміністративної юстиції, тобто була вимога: у період з 1 червня 2002 р. по 1 червня 2005 р. запровадити систему спеціалізованих адміністративних судів. На виконання цих вимог Президентом України 1 жовтня 2002 р. було видано Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України». Відповідно до п.1 цього Указу було утворено в

системі судів загальної юрисдикції Вищий адміністративний суд України з місцезнаходженням у місті Києві[75]. Президент Указом «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 7 листопада 2002 р. затвердив кількість суддів цього суду[76]. Указом Президента України від 16 листопада 2004 р. були створені місцеві та апеляційні адміністративні суди, затверджено їх мережу[77]. Зокрема, було зазначено про утворення в системі адміністративних судів України місцевих та апеляційних адміністративних судів з 1 січня 2005 р.

КАС України, ухвалений Верховною Радою України 6 липня 2005 р., який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних спорів, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства, остаточно закріпив створення адміністративної юстиції в Україні.

Отже, етап з 2002 р. по 2005 р., який характеризується утворенням адміністративних судів в Україні та прийняттям КАС України, є етапом створення адміністративної юстиції в Україні та законодавчого забезпечення адміністративного судочинства.

Із прийняттям КАС України починається новий етап сучасного періоду становлення та розвитку адміністративної юстиції та судочинства в Україні – етап функціонування та удосконалення. Виокремлення цього етапу зумовлено тим, що після прийняття КАС України починається активне функціонування адміністративних судів та апробація положень

---

[75] Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України № 889/2002 від 1.10.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text (дата звернення: 17.06.2021)

[76] Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України : Указ Президента України від 7.11.2002 р. № 995/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995/2002 (дата звернення: 21.06.2021)

[77] Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів : Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view (дата звернення: 15.02.2022)

КАС України, на основі якого відбувалося здійснення адміністративного судочинства. У процесі такої практичної діяльності виявляються недоліки законодавчого регулювання адміністративного судочинства, крім того, виявляються недоліки судової системи у цілому та, зокрема, системи адміністративної юстиції. Тож з метою удосконалення організації та здійснення судової влади, було внесено зміни до Конституції України (Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р.)[78], прийнятий новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., якими змінено систему судоустрою України, зокрема, утворено Верховний Суд, у складі якого діє Касаційний адміністративний суд (ст. 36 Закону).

Указом Президента «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» від 29 грудня 2017 р. ліквідовано 9 апеляційних адміністративних судів та утворено вісім апеляційних адміністративних судів у восьми апеляційних округах[79]. Так відбулася реорганізація системи судоустрою з метою її удосконалення для забезпечення більш ефективного розгляду судових справ. Крім того, на цьому етапові внесено зміни до процесуального законодавства, зокрема до КАС України, який викладено в новій редакції[80]. Внесення цих змін зумовлено двома основними чинниками: по-перше, прийняття нової редакції КАС України, як і інших кодексів, було необхідною умовою створення законодавчого підґрунтя для діяльності нового ВС; по-друге, необхідним було удосконалення положень КАС України, адже практика застосування його

[78] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2.06.2016 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 15.02.2021)

[79] Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах : Указ Президента України № 455/2017 від 29.12.2017 р. URL: http://www.president.gov.ua/documents/ (дата звернення: 13.03.2022)

[80] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2.06.2016 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 05.05.2021)

положень, починаючи з 2005 р., виявила ряд недосконалостей, які потребували свого подолання.

Нова редакція КАС України містила ряд позитивних новел, спрямованих на удосконалення здійснення адміністративного судочинства. Водночас видається обґрунтованим висновок щодо необхідності подальшого розвитку адміністративної юстиції та судочинства[81].

Сучасний розвиток української держави зумовлює наявність об'єктивних соціально-правових чинників виокремлення та правової диференціації адміністративного процесуального права як самостійної галузі вітчизняної системи права, з метою сталого розвитку судової юстиції як дієвого засобу забезпечення судового захисту людини від можливого свавілля публічної влади у контексті адміністративно-правової доктрини людиноцентризму, що надає підстави говорити про виокремлення такого етапу сучасного періоду в генезисі адміністративної юстиції та судочинства як етапу їх сталого розвитку.

Отже, ґрунтуючись на сучасній адміністративній процесуальній та судово-правовій теорії, що обумовлює сутнісно-змістовний зв'язок між формуванням адміністративного процесуального права та генезисом адміністративної юстиції та адміністративного судочинства в Україні, враховуючи результати та досягнення проаналізованих наукових досліджень щодо історії становлення та розвитку цих інститутів, обґрунтованим є виокремлення таких періодів генезису адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, що безпосередньо впливають на підстави та критерії виокремлення адміністративного процесу як самостійної галузі вітчизняної системи права та формування відповідної науково-практичної концепції адміністративного процесуального права, які можна визначити як періоди історіографії адміністративного процесу: період передісторії, період історії та період сучасності.

---

[81] Крусян А.В. Кодекс адміністративного судочинства України: реформаційні інновації та практичні проблеми. *Актуальні проблеми судово-правової реформи* : матеріали Круглого столу (м. Одеса, 18 жовт. 2019 р.) / ред. кол.: М.Р. Аракелян, Н.М. Бакаянова. Одеса : Фенікс, 2019. С. 20–23. URL: https://drive.google.com/open?id=1GB4gFq_C03_Q55v79qJCWSSXAKDN8GwIS В N 978-966-928-453-2. (дата звернення: 15.02.2021)

ТЕМА 3. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

3.1. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в європейських країнах.
3.2. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в країнах Азії.
3.3. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в США та Латинській Америці.

3.1. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в європейських країнах

Необхідність захисту прав проти неправомірних дій представників влади усвідомлювалась завжди, і навіть в абсолютних монархіях з цією метою вживались заходи, але цей захист не був належно організованим і не мав чіткої системи. Найголовнішим засобом захисту був нагляд короля та вищих адміністративних органів за діяльністю нижчих. Адміністративні установи поєднували в собі функцію адміністрації та вирішення спорів з приводу дій адміністративної влади, тобто адміністративну юстицію. Але іноді, як виняток, існували й особливі адміністративні суди, наприклад, *cours des aides* у сфері прямих податків у Франції та суди у сфері фінансового та поліцейського управління в Прусії. Також в особливих випадках (у справах щодо непрямих податків у Франції) надавалась звичайним судам. Однак основним правилом залишалось не тільки поєднання адміністрації та адміністративної юрисдикції, але й адміністрації та звичайної цивільної та кримінальної юрисдикції.

М.О. Куплеваський один із перших вітчизняних учених, які звернули увагу на таку наукову проблему як забезпечення законності державного управління та дотримання органами виконавчої влади під час здійснення управлінських дій прав фізичних і юридичних осіб. У цьому ракурсі він особливу увагу приділяв таким питанням: належна адміністративна відповідальність та відповідальності державних службовців; пошук шляхів оптимальної організації адміністративної

юрисдикції та реального забезпечення можливості оскарження неправомірних дій представників державної влади, досконало розглянув особливості організації адміністративної юрисдикції в Західній Європі як одного із атрибутів правової державності та обов'язкової умови належного захисту прав і свобод юридичних і фізичних осіб.

М.О. Куплеваський в одній із найвідоміших своїх праць «Адміністративна юстиція в Західній Європі. І. Адміністративна юстиція у Франції», зазначав, що «одним із найважливіших завдань будь–якого державного ладу є забезпечення права та законності у сфері управління. Для цього потрібне ряд умов, головними з яких є визнання права і обов'язку для посадових осіб неухильного дотримання норм закону, правильна організація урядової відповідальності та правильна організація адміністративної юрисдикції, під якою розуміють вирішення спорів про право, які виникли між окремою фізичною чи юридичною особою та адміністрацією з природу дій або вимог останньої, коли адміністрація є представником державного авторитету, а не представником фіску. Сюди ж належить вирішення справ приватних осіб між собою, якщо оспорюється урядовий акт адміністрації. До адміністративної юрисдикції може бути віднесено і вирішення спорів між державними установами про сферу їх діяльності та меж влади»[82]. Учений вважав невдалим використання терміна «адміністративна юстиція», оскільки, на його думку, термін «юстиція» охоплює кримінальну юстицію, а слово «адміністративна» наштовхує на думку, що це такий вид юрисдикції, в якому як судді діють адміністративні органи. Так розуміли адміністративну юрисдикцію в Німеччині. Навіть після відокремлення суду з адміністрації в більшості німецьких держав певна частина звичайної цивільної та судово–поліцейської юрисдикції була залишена в руках адміністрації. Тому адміністративною

[82] Куплеваський М.О. Административная юстиция в Западной Европе. І. Адмистративная юстиция во Франции./Антологія української юридичної думки. В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право/ Упорядники: Ю.І.Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б.Усенко; відп. редактори Ю.І.Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. С. 145.

юрисдикцією досить часто в той період називали юстицію у приватно–правових спорах та за стягненнями за поліцейські проступки.

Досвід європейських країн свідчить, що процес становлення адміністративної юрисдикції досить складний, що зумовлено впливом політичних, економічних, соціальних та культурних факторів. Для виявлення генезису інституту адміністративної юрисдикції проаналізуємо становлення адміністративної юрисдикції у Франції – батьківщині адміністративних судів.

Так, інститут адміністративної юрисдикції з'явився у Франції завдяки Наполеону в 1799 році (Уложення Державної ради), а пізніше був поширений у європейських державах – у формі *ad–hoc*, що є результатом французьких революції періоду XVII–XIX ст. ст.

Спочатку у французькій юридичній літературі панувала думка про те, що адміністративна юрисдикція не є необхідною, оскільки в англосаксонських країнах такого виду юрисдикції не існувало[83]. У Франції адміністративна юрисдикція виникла через певні історичні обставини та розвивалася з практичних міркувань. Це було пов'язано з існуванням подвійного характеру юрисдикційних відносин, а саме наявністю адміністративних органів і судів, які вирішували адміністративні спори, використовуючи різні закони. При цьому судові органи вирішували спори між фізичними особами, а адміністративні вирішували спори, пов'язані з адміністративною (управлінською) діяльністю.

Франція – не єдина європейська держава, яка встановила чіткий порядок регламентації адміністративної юрисдикції, відмітної від судової і, головно, компетентної розглядати спори адміністрації. У цьому значенні у Швейцарії, Нідерландах, Бельгії, Італії та Греції існували органи, які поєднували консультативні та судові функції[84]. Але у Франції дуалізм судової системи піддавався постійній критиці. У правових дослідженнях ставилась під сумнів або, навпаки, обґрунтовувалась існуюча судова система[85].

---

[83] J.River, J.Waline. Droit administrative, 17 edition, Dallaz, Paris, 1998. p.137.

[84] M. Fromont, Droit administratif des Etats européens, P.U.F., Thémis, 2006.

[85] A. Van Lang (dir.), Le dualisme juridictionnel, Limites et mérites, Dalloz, Thèmes et Commentaires, 2007.

Дане положення можна пояснити контекстом, який визначає зміст адміністративної юрисдикції, іншими словами, мова йде про революційний контекст, який кристалізував доктринальні суперечки, що існують до теперішнього часу.

Щоб уявити обсяг цих дебатів, необхідно розкрити причини того, що саме зобов'язувало суддів загальної юрисдикції відмовитися від розгляду адміністративних спорів і передати їх на розгляд адміністративним судам, а також умови, в яких відбувалося формування інституту адміністративної юрисдикції.

Насамперед потрібно з'ясувати мотиви вилучення справ адміністрації з компетенції судів загальної юрисдикції. Будь–який курс французького адміністративного права починається з викладу причин, які змусили французьких революціонерів надати адміністрації певні юрисдикційні привілеї та ухилитися від юрисдикції цивільних судів; одночасно вони розробили адміністративне право («відновлене»). Це волевиявлення було спрямоване на виправдання існуючого відомого факту, що створення адміністративних судів у Франції не було очевидним або неминучим. Історичний і політичний контекст даного процесу значно пояснює сучасний характер подвійної юрисдикції.

Джерелом адміністративної юрисдикції у Франції в революційний період є інтерпретація революціонерами Установчих зборів і Законодавчих зборів ряду революційних принципів, в тому числі, принципу поділу влади. Але цього підходу дотримуються не всі історики адміністративного права і процесу. Деякі, наприклад, обґрунтовували свої дослідження з питання про спадкоємність між дореволюційним французьким правом і сучасним, яке виникло з Революції; при цьому вони намагаються виявити джерела дуалізму в праві Старого Режиму[86].

Насправді ніколи не стояло питання так, щоб звільнити адміністрацію, яка підпорядкована закону і забезпечує виконання закону, від будь–якого контролю, навіть якби виникла необхідність її захисту від суддів, для того, щоб вона мала можливість здійснювати революційний проект. Але мова

[86] F. Burdeau, « A propos des origines historiques du dualisme juridictionnel », in A. Van Lang, Le dualisme juridictionnel, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2007, p.17.

не могла йти про суди загальної юрисдикції, яким у той період не довіряли революціонери, які пам'ятали про роль абструкції в королівській владі, яку відіграли Парламенти Старого Режиму[87].

Починаючи з цієї концепції, був прийнятий знаменитий закон від 16 і 24 серпня 1791 року, який визначив організацію судової системи. У ньому статтею 13 передбачено, що «судові функції різні і будуть завжди відокремлені від адміністративних функцій; судді під загрозою покарання за посадовий злочин не можуть ні в який спосіб ні порушити операції адміністративного та управлінського персоналу, ні викликати в суд адміністраторів через їх обов'язки». Відповідно до цих положень, суди не могли ні оцінювати законність актів адміністраторів, ні наказувати їм виконувати будь–які дії в цій сфері[88]. Проте вони зберегли можливість судити адміністраторів, але тільки при передачі справи з боку адміністрації або Парламенту; при цьому їм не було надано право безпосередньо викликати їх. Усе, що залишилося, – це визначати, які органи можуть забезпечити необхідний контроль над адміністративною діяльністю. Було внесено кілька пропозицій до Установчих зборів – від створення трибуналів для «управління» (*tribunaux d'administration*) до права адміністрації самостійно розглядати свої спори.

Створення теорії міністра–судді стало другим рішенням, що було прийняте та закріплене в декретах від 6, 7 і 11 вересня 1790 року, яке надало адміністрації компетенцію вирішувати спори, що стосувалися договорів державного будівництва та державних будівель, державного майна і прямих податків. Тоді народжується система, яку пізніше стали називати «адміністратор–суддя», і яка буде повторно використана в різних текстах, у тому числі пов'язаних зі спорами про продаж національного майна, про вибори або емігрантів. І це поряд із затвердженням можливості анулювання, здійснюваної ієрархічної владою, актів підлеглих адміністраторів.

Для революціонерів було кілька основних причин для прийняття такої системи, яка може нам здатися a posteriori анахронічною, оскільки вона надала адміністрації судові функції

[87] Archives Parlementaires de 1789 à 1860, T. X, p.344.
[88] Кассационный трибунал, 3 mai 1792, cité in J– L Mestre préc., p.18.

на порушення принципу поділу адміністративної і судової влади, хоча вони брали за основу теорію поділу влади.

По–перше, революціонери розуміли завдання судити і здійснювати управління як два аспекти застосування закону. При цьому потрібно враховувати, що революціонери не хотіли визнавати справжню судову систему, політично незалежну від держави, яка б могла здійснювати судовий контроль над законами як вираженням національного суверенітету. Революція розрізняла тільки дві влади: законодавчу і виконавчу, тому юрисдикція спочатку розглядалася через призму виконавця закону на тій же підставі, що і виконавча влада (деякі навіть стверджували, що вона повинна залежати від виконавчої влади)[89].

По–друге, інтереси ефективності виправдовують вибір, зроблений на користь системи адміністратора–судді. Крім недовіри, яка існує до трибуналів, було визнано, що компетенція вирішення адміністративних спорів стала б ефективнішою, якби вона була перекладена на адміністраторів, досвідчених у справах адміністрації, звільнених від обов'язків неупереджено дотримуватись судових процедур. Більше того, здавалося, що вирішення адміністративних спорів належало більше до адміністративних, ніж до судових функцій. Однак органи, які відповідали за вирішення адміністративних спорів, не здійснювали цю функцію окремо від інших адміністративних функцій. Це те, що пізніше призведе до твердження, що міститься в такому формулюванні: «судити адміністрацію – це значить управляти»[90].

Наступним етапом у становленні адміністративної юрисдикції стало делегування правосуддя. На практиці адміністратор керувався рішенням Консультативної адміністрації, тому законодавець вирішив пристосувати закон до факту та створити таку практику. Так відбувся перехід до делегованого правосуддя. Закон від 4 травня 1872 р. надав Державній раді суверенну владу щодо вирішення спорів між адміністрацією та громадянами, а підтвердження главою держави стало непотрібним. З цього моменту Державна Рада стала справжньою юрисдикцією, оскільки вона

[89] G. Bigot, L'administration française, Litec, 2010, T.1, p.51 et s.
[90] Le droit administratif française[Texte imprime]. Guy Braibant/ 2e ed.rev. et mise a jour/ Paris:Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1988.

почала приймати юридичні рішення. Саме тому лише з 1872 року можемо говорити про подвійну юрисдикцію в Франції.

Та оскільки Державний консул став судом юрисдикції, між ним та судовою владою також може виникнути конфлікт юрисдикції. Для цього Законом 1872 р. був створений Судовий Суд у справах про конфлікти юрисдикції.

Насамперед, якщо Рада держави високо цінує суд, вона робить це лише в апеляційному порядку. У першій інстанції міністр завжди зберігає свою компетенцію. Система міністрів–суддів продовжує свою діяльність після передачі (делегування) правосуддя, але ця ситуація закінчилася через декілька років.

Наступним етапом розвитку інституту адміністративної юрисдикції була відмова від теорії судді–міністра (префектури). Оскільки Державна рада була справжньою юрисдикцією, було б абсурдно йти до міністра в першій інстанції, тому Державна рада вирішила відмовитися від теорії судді міністра (префекта) рішенням Кадота від 13 грудня 1889 року. Адміністративний суддя зазначив: «У той час як відмова мера та муніципальної ради Марселя приєднатися до позову пана Кадота, породив спір між сторонами, вирішення якого належить Державній Раді...». Тому міністр більше не мав права втручатися у регулювання адміністративних спорів, оскільки таку компетенцію отримала тільки Державна Рада.

У 1953 році були сформовані регіональні адміністративні суди, які вважалися судами загальної юрисдикції. На низовому рівні вони розглядали усі ті спори, якими не вирішували спеціалізовані суди. Всього існувало 31 регіональний адміністративний суд, до складу яких входило 320 суддів – голів і радників. Найбільший і найважливіший з них розташований у Парижі. Паризький суд складається з 50 суддів і розділений на кілька відділів. Суд є також у Версалі. Юрисдикція версальського суду поширюється на значну частину передмістя і околиць Парижу. Ще 24 суди розташовані в іншій частині метрополії, а 5 у заморських територіях, де адміністративні суди називаються радами адміністративної юрисдикції. На думку Г. Бребана, такий досвід є запорукою ефективності

державного управління і сприяє розвитку адміністративного права та процесу[91].

Цікавий досвід становлення адміністративної юрисдикції в Німеччині. Правовий інститут адміністративної юрисдикції Німеччини характеризується наявністю спеціальних адміністративних судів, відокремлених від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також процедур по розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти й дії (бездіяльність)[92].

Судово–адміністративні установи Німеччині починаючи з 60–х років з'явились внаслідок реформ уряду, органів самоврядування та адміністративної юрисдикції. Історія німецької адміністративної судової системи починається з XIX ст., коли у 1863 році в одній із німецьких держав – Бадені був створений перший адміністративний суд. У 1872–1876 створена адміністративна юстиція у Пруссії, точніше у старих східних провінціях Пруссії, за винятком Познані, в Саксонії (1873 р.), Гессені (1874– 1875 рр.), Вюртемберзі (1976 р.) та Баварії (1878 р.). Загальні риси перетворень у цих державах полягали в тому, що в нижчих інстанціях організовувались колегіальні органи, які поєднували в собі адміністративну юстицію та велику частину адміністрації (вживання поліцейських заходів в промисловості, торгівлі, справах по управлінню бідними, школами). Ці колегіальні органи були незалежними від міністерства та складалися з постійних посадових осіб та місцевих жителів, які несли обов'язкову службу в них. Для розгляду спірних справ існував публічний та усний процес. У вищій інстанції адміністративна юстиція була відокремлена від адміністрації, але надана не загальним судам, а особливим адміністративним судам, які складалися із постійних суддів, які мали вищу юридичну та вищу адміністративну освіту[93]. При цьому в Німеччині в одних

---

[91] Le droit administratif française[Texte imprime]. Guy Braibant/ 3e ed.rev. et mise a jour/ Paris:Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

[92] Хайде В. Система правосудия Федеративний Республики. Германський Фонд международного правового сотрудничества. Федеральний вестник. 1990. 111 с.

[93] Куплеваський М.О. Административная юстиция в Западной Европе. І. Адмистративная юстиция во Франции./Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право/ Упорядники: Ю.І.Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б.Усенко; відп. редактори Ю.І.Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. С. 155.

державах (землях) були запроваджені три судові інстанції (Пруссія, Гессен, Саксонія, Баварія), а в інших дві (Баден, Вюртемберг). У Пруссії суд відокремлюється від адміністрації в другій інстанції. Окрім цього існувала суттєва різниця щодо предмету розгляду, процесу та способів вирішення конфліктів.

Адміністративні суди в їх сьогоднішньому вигляді були створені після Другої світової війни у 1946–1947 роках, хоч в деяких з них можна побачити зв'язок з попередниками Вейсмарської республіки.

Адміністративно–правовий захист у Німеччині здійснюється загальними і спеціалізованими судами. Спеціалізованими є спеціальні і фінансові адміністративні суди. Фінансовим судам підвідомчі тільки фінансово–правові спори, при цьому існують дві інстанції. Всі інші адміністративно–правові конфлікти розглядаються (загальними) адміністративними судами [94]. Параграф 1 Положення про адміністративне судочинство, прийнятого у ФРН 1960 р. (останніми змінами від 1996–1997 р.), визначає, що адміністративне судочинство здійснюється незалежними від адміністративних органів судами. Зазначеним законодавчим актом детально визначена процедура подачі і розгляду адміністративних позовів. На відміну від французької системи, у якій найважливішим є здійснення судом об'єктивного контролю (перевірки) застосовування норми, німецька адміністративна юстиція створена для забезпечення, у першу чергу, судового захисту прав громадян[95].

Загальна адміністративно–судова юрисдикція формувалася протягом тривалого часу одночасно зі створенням єдиного федерального процесуального права. У 1960 р. було прийнято Положення про адміністративне судочинство. Судові палати (колегії) адміністративних судів складаються з трьох професійних суддів і двох засідателів; сенати Федерального адміністративного суду складаються з п'яти професійних суддів.

З 1960 р. Положення про адміністративне судочинство змінювалося декілька разів, однак перші п'ятнадцять років дії

---

[94] Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини. *Публічне право.*2011. №3.С. 49– 58.

[95] Schmitt Glaeser W. Verwaltungsprozebrecht. 14 Auf. Stuttgart; Munchen; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden, 1997; Hufen F. Verwaltungsprozebrecht

цього закону пройшли без істотних нововведень, оскільки він цілком забезпечував здійснення встановлених у ст. 19 Основного Закону Німеччини конституційних гарантій.

На сучасному етапі було внесено п'ять суттєвих змін і доповнень цього законодавчого акту. Причиною внесення перших змін стало прийняття у 1976 р. Закону про адміністративно–процесуальну діяльність (Закон про адміністративні процедури).

Друга хвиля змін була проведена у зв'язку з прийняттям Закону «Про зменшення навантаження судів у сфері адміністративно– і фінансово–судової юрисдикції» від 31 березня 1978 р. Цей Закон був прийнятий у зв'язку із стрімким зростанням кількості позовних вимог, що надходили до адміністративних і фінансових судів.

Третій етап змін Положення про адміністративне судочинство відбувся у зв'язку з прийняттям Закону від 17 грудня 1990 р. «Про нове регулювання адміністративно–судового процесу». Це стало, у свою чергу, першим за останні тридцять років його дії великомасштабним реформуванням адміністративного процесу у Німеччині. Текст Положення зазнав серйозних змін і доповнень. Оновлений Закон набув чинності з 1 січня 1991 р. Метою нововведень були надання адміністративному процесу гнучкості та його вдосконаленні. Якщо говорити про ці зміни в загальному плані, то багато положень зазначеного нормативного акту піддалися конкретизації і в подальшому розвитку. Ряд організаційних і процесуальних питань федеральний законодавець навмисне залишив відкритими, даючи тим можливість законодавцям земель вносити необхідні зміни і доповнення.

Сьогодні в Німеччині функціонують 53 адміністративні суди, які утворюють першу інстанцію. На другому рівні знаходяться 16 вищих адміністративних судів, утворених відповідно до поділу держави на землі. На чолі адміністративної судової системи знаходиться Федеральний адміністративний суд. Отже, залишається мало місця для дій, які не мають переконливого обґрунтування в конкретному законі.

Розглянемо досвід становлення та розвитку адміністративної юрисдикції в Польщі. Законом від 3 серпня 1922 року у Республіці Польща було утворено Найвищий адміністративний

суд. У тридцятих роках було запроваджено повітові відділи як адміністративні суди першої інстанції, а також адміністративні суди воєводств як адміністративні суди першої та другої інстанції. Після Другої світової війни аж до 1980 року окремого адміністративного суду не існувало.

Адміністративна юрисдикція відроджена у Польщі 1 вересня 1980 року, коли почав діяти Вищий адміністративний суд, створений згідно із законом від 31 січня 1980 року. На сьогодні Вищий адміністративний суд має дев'ять місцевих осередків і діє на підставі Закону від 11 травня 1955 року про Вищий адміністративний суд, який, окрім організації цього суду, регулює порядок здійснення адміністративного судочинства[96]. Ст.184 Конституції Польщі на конституційному рівні легалізувала діяльність Вищого адміністративного суду і передбачила існування інших адміністративних судів. На адміністративні суди покладається контроль за діяльністю публічної адміністрації, який охоплює, зокрема, ухвалення судових рішень про відповідність закону постанов органів місцевого самоврядування і нормативних актів органів урядової адміністрації.

Австрія має один з найдавніших і найбільш стабільний адміністративно–правовий режимів у Європі, було започатковано ще в XIX столітті. Адміністративним кодексом регулюється процедура розгляду спорів органами як на рівні окремих суб'єктів федерації (земель), так і на федеральному рівні. Існує однорівневий адміністративний суд, - адміністративний трибунал.

В Іспанії адміністративна гілка правосуддя почала розвиватися в 1888 році. Закон про адміністративну правову систему став уособленням англосаксонської правової моделі, а також французької адміністративної моделі, але в 1956 році були запроваджені нові положення, якими утворені спеціалізовані суди, визначені їхні повноваження та стандарти врегулювання спорів.

Становлення адміністративної юрисдикції в Португалії відбулося завдяки реформі португальських адміністративних судів, реалізованій після широкого громадського обговорення. Сьогодні адміністративна юрисдикція Португалії регулюється

[96] Malec J., Malec D. Historia administracji i mysli administracyjnej. Wydawnnictwo Uniwersytetu Jagiellonskiego.Krakow, 2000. S.239– 251.

такими актами: Адміністративні та Податкові статути (Закон №13/2002 від 19 лютого 2002 року); Кодекс Адміністративних судів (Закон № 15/2002 від 22 лютого 2002 року). Перший закон встановлює структуру й організацію адміністративних та податкових судів, а другий закон визначає порядок розгляду справ в адміністративних судах[97].

Структура системи адміністративних судів складається з незалежних спеціалізованих судів, спеціалізовані підрозділи для вирішення адміністративних і податкових спорів. Існують такі суди: Вищий адміністративний суд у Лісабоні; Центральний адміністративний суд у Лісабоні та Порту; окружні суди (16 на території Португалії, включаючи Азорські острови, Мадейра та Автономні області). Районні суди, як правило, мають юрисдикцію судів першої інстанції. Основною функцією Вищого адміністративного суду – є прийняття рішення у спорах між судами та стандартизація прецедентного права.

Болгарія лише нещодавно у 2006 році прийняла новий Адміністративно–процесуальний кодекс і нині запроваджує систему адміністративних судів першої інстанції в рамках заходів, пов'язаних із вступом до Європейського Союзу. Скарги на рішення адміністративних органів можна подати до адміністративних судів незалежно від того, чи було оскаржено рішення на вищому щаблі адміністративного органу, який ухвалив дане рішення.

Спірно-адміністративна юрисдикція Іспанії – це юрисдикційний порядок, інтегрований у судову владу, якому Конституція покладає юрисдикційний контроль над повноваженнями диктувати дії державного управління та регуляторними повноваженнями уряду. Доктрина, яку очолив Джон де Кастро, приписує спірно-адміністративному контролю низку істотних характеристик. По-перше, це контроль, який здійснюється за загальною поведінкою Адміністрації, включаючи її адміністративні акти, її бездіяльність і навіть фактично матеріальні дії. З іншого боку, контроль

[97] The Judiciary.Eric Solsten, ed. Portugal: A Country Study. Washington:GPO for the Library of Congress, 1993.URL: https://countrystudies.us/portugal/82.htms (дата звернення: 06.06.2021).

здійснюється за критеріями законності, тобто на основі невідповідності правовим нормам та їх цілям[98]. Немає контролю за критеріями можливостей, зарезервованих за Адміністрацією. Незважаючи на це, межі між можливостями та законністю розмиті, враховуючи, що суди можуть контролювати дискреційні дії Адміністрації, які чітко відокремлені від положень правової системи.

Сфера спірно-адміністративної юрисдикції поширюється на позови, які випливають із дій державних органів, що підпадають під дію адміністративного права, а також на загальні положення, нижчі за Закон, а також на законодавчі укази, які перевищують межі делегації.

3.2. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в країнах Азії

Загальні положення розгляду справ про адміністративні правопорушення на адміністративних справ в Китаю передбачено Законом «Про адміністративне судочинство» станом на 20.01.2021 року. Цей Закон прийнятий з метою забезпечення того, щоб усі адміністративні дії здійснювались відповідно до чесного, відкритого та демократичного процесу, заснованого на принципі адміністративного правління, з метою захисту прав та інтересів людей, підвищення ефективності адміністративної діяльності та сприяння громадянам.

Термін «адміністративна процедура», що використовується в цьому Законі, означає процедуру, якої мають дотримуватись адміністративні органи при здійсненні таких дій, як надання адміністративних розпоряджень, укладення адміністративних договорів, встановлення законодавчих порядків та адміністративних правил, прийняття рішень щодо адміністративних планів, застосування адміністративного керівництва та ведення справ.

Юрисдикція адміністративного органу визначається відповідно до органічного закону або його положення або іншого

[98] Juan Alfonso Santamaría Pastor: Principios de Derecho Administrativo General, Ed. Iustel. 2004. ISBN 84-96440-02-8

адміністративного закону та/або нормативних актів, залежно від обставин. Якщо юрисдикція адміністративного органу зазнала змін у результаті внесення змін до його органічного закону чи нормативного акта, але не було внесено відповідних змін до відповідного адміністративного закону чи постанови щодо визначення компетентного органу, факт такої зміни юрисдикції може бути публічно оголошеним або органом, що має юрисдикцію раніше, разом з органом, наділеним юрисдикцією внаслідок внесення поправок до такого органічного закону чи постанови, або спільним вищестоящим органом обох органів влади.

Якщо адміністративний орган було розпущено або об'єднано з іншим органом, публічне оголошення, передбачене попереднім параграфом, може бути зроблено винятково органом, якому надано юрисдикцію в результаті внесення змін до такого органічного закону чи постанови. Публічне оголошення, зроблене згідно з двома попередніми пунктами, набирає чинності з метою передачі юрисдикції на третій день з дати оголошення, якщо інше не зазначено в такому оголошенні, і в такому випадку передача юрисдикції набирає чинності з зазначеної в ньому дати набуття чинності. Жодна юрисдикція не може бути створена або змінена без дозволу відповідно до закону чи нормативного акта.

Якщо територіальна юрисдикція не може бути визначена відповідно до п. 1 ст. 11 Законому «Про адміністративне судочинство» попередньої статті, вона визначається, у порядку, наведеному нижче:

1. Юрисдикція з питань, що стосуються нерухомого майна, здійснюється органом влади за місцем проживання. де знаходиться майно;

2. Юрисдикція з питань, що стосуються діяльності підприємств або інших підприємств, які продовжують функціонувати, здійснюється органом влади за місцем діяльності таких підприємств або місцем здійснення підприємницької діяльності або місцем, де має здійснюватися господарська діяльність або діяльність. продовжуватися;

3. Іншими питаннями, які стосуються фізичної особи, юрисдикція здійснюється органом влади за місцем її проживання

або місцем проживання, якщо особа не має місця проживання або її місце проживання неможливо встановити, або місцем її останнього перебування. Юрисдикція з питань, що стосуються юридичної особи чи організації, здійснюється органом влади за місцем його головного офісу або адреси діяльності;

4. Якщо юрисдикцію неможливо визначити відповідно до будь-якого з трьох попередніх підпунктів або якщо існує надзвичайний стан, вона повинна бути визначена відповідно до причини настання події.

Якщо одне й те саме питання підпадає під юрисдикцію двох або більше адміністративних органів відповідно до двох попередніх статей, юрисдикцію має орган, який першим приймає це питання до відома. Якщо неможливо встановити, який із цих органів першим оприлюднив справу, юрисдикція визначається угодою між ними. Якщо органи влади не можуть досягти згоди або якщо необхідно здійснити єдину юрисдикцію, юрисдикцію займає орган, визначений спільним вищестоящим органом. За відсутності спільного вищестоящого органу юрисдикція визначається угодою між відповідними вищестоящими органами всіх органів, які взяли це питання до відома. У разі потреби кожен із органів, зазначених у попередньому пункті, виконує дії в обсязі, необхідному для виконання своїх обов'язків, і повідомляє про це інші органи.

У разі будь-яких суперечок між судами або між різними адміністративними органами щодо питання юрисдикції, це вирішується їх загальним вищестоящим органом. У разі відсутності спільного вищестоящого органу юрисдикція визначається угодою між відповідними вищестоящими органами всіх органів, які взяли це питання до відома.

За обставин, описаних у попередньому пункті, особа може звернутися до загального вищого органу влади з проханням призначити орган для здійснення юрисдикції у справі, щодо якої вона подала заяву відповідно до закону чи нормативного акта. У разі відсутності такого спільного вищестоящого органу заява про призначення компетентного органу може бути подана до одного з вищестоящих органів. Орган, який приймає до відома таку заяву, приймає рішення протягом десяти днів з дня надходження заяви.

У випадку, коли до прийняття рішення за будь-яких обставин, описаних у двох попередніх параграфах, державі чи будь-якій особі, органу влади, як стороні у суперечці щодо юрисдикції, імовірно, буде завдано істотної та непоправної шкоди , вживає невідкладних тимчасових заходів *ex officio* або за заявою сторони у справі та повідомляє про це загальному вищому органу та повідомляє про це іншу сторону у суперечці.

Жодна особа не може заперечувати проти рішення про визначену юрисдикцію, прийнятого адміністративним органом відповідно до цієї статті.

Адміністративний орган за посадою проводить розслідування з питання, чи має він юрисдикцію щодо цього питання; якщо орган визнає, що він не має юрисдикції, він передає справу до компетентного органу та повідомляє про це сторону. Заява, подана особою протягом установленого законом строку, але направлена до компетентного органу згідно з попереднім пунктом, вважається поданою до компетентного органу в установлений законом строк.

Законодавство Казахстану про адміністративні правопорушення покладено на захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, здоров'я, санітарно-епідеміологічний благополуччя населення, довкілля, суспільну мораль, власність, громадський порядок і безпеку, встановлений порядок виконання. органів державної влади та державного управління, що охороняються законом прав та інтересів організацій від адміністративних правопорушень, а також запобігання їх вчиненню.

У судовій практиці Кореї при розгляді адміністративних справах суд вирішує питання про незаконність вчинення чи непорушення адміністративних суб'єктів та вирішує спори щодо публічно-правових правовідносин. Більшість адміністративних справ стосуються скасування або визнання нікчемними розпоряджень чи рішень суб'єктів управління. Розпорядження перебдачають стягнення податків, призупинення або анулювання водійських прав, відмову у виплаті страхових відшкодувань від нещасного випадку на виробництві, дисциплінарні заходи щодо державних службовців, призупинення чи анулювання ліцензії на підприємницьку діяльність, відмову в прийнятті заяви тощо. Центральний земельний трибунал – рішення про перегляд

Національної комісії з трудових відносин, рішення ревізійно-інспекційної комісії про відшкодування тощо. Прикладами дій, які стосуються правовідносин, є позов про підтвердження статусу державного службовця та позов щодо договору публічного права – в публічному праві. Крім того, позов про підтвердження протиправного порушення допускається у разі невідповіді суб'єкта управління на звернення громадськості.

Подати позов до суду може лише особа, яка має пряму і конкретну юридичну зацікавленість у скасуванні розпорядження. Якщо відсоток, що підлягає відновленню, є непрямим або абстрактним, то дія не допускається.

Загалом, позов можна порушити без попереднього застосування засобів правового захисту, організованого адміністративним суб'єктом. Однак щодо стягнення податків, позбавлення водійських прав тощо обов'язковою умовою для звернення до суду є вичерпання засобів адміністративного захисту.

Правові відносини в адміністративному праві потребують невідкладної стабілізації, оскільки такі впливи мають далекосяжні наслідки. У зв'язку з цим позови про оскарження законності розпорядження мають бути подані у строки, передбачені Законом про адміністративні суди чи іншими чинними законами.

У принципі, адміністративне та цивільне судочинство мають схожість у способі їх ведення. Та, оскільки адміністративне судочинство глибше пов'язане з суспільними інтересами, існує більша потреба в тому, щоб суд втручався *ex officio* в адміністративне судочинство, а не в цивільне. В адміністративному судочинстві суд може розглядати докази *ex officio* та розглядати факти, не заявлені сторонами, хоча сторони також несуть відповідальність за заяву та подання доказів.

Якщо розпорядження визнається безпідставним або надмірно суворим з урахуванням усіх обставин, навіть якщо воно має будь-які підстави, суд скасовує розпорядження на користь позивача. Однак навіть якщо вимога позивача визнається обґрунтованою, якщо скасування розпорядження визнається вкрай невідповідним для суспільного добробуту, суд може відхилити вимогу позивача.

Програла сторона, як і в інших провадженнях, може оскаржити рішення, винесене судом першої інстанції, у Вищий суд, а потім також у Верховний суд.

Оскільки запровадження адміністративного позову не перешкоджає настанню або виконанню розпорядження, рішення на користь позивача може виявитися марним, якщо отримання такого рішення займе багато часу. У зв'язку з цим Закон про адміністративне судочинство уповноважує суд за певних обставин тимчасово призупинити за клопотанням позивача або за посадою дію чи виконання розпорядження. Однак призупинення виконання не допускається, якщо є побоювання, що це може мати серйозний негативний вплив на суспільний добробут. Як один із видів адміністративного контролю, адміністративний суд усуває порушення прав чи інтересів людей, які є результатом незаконного розпорядження «адміністративним органом» або будь-якого іншого невиконання публічної влади. Він також вирішує питання прав за публічним правом або спірні питання щодо застосування законів.

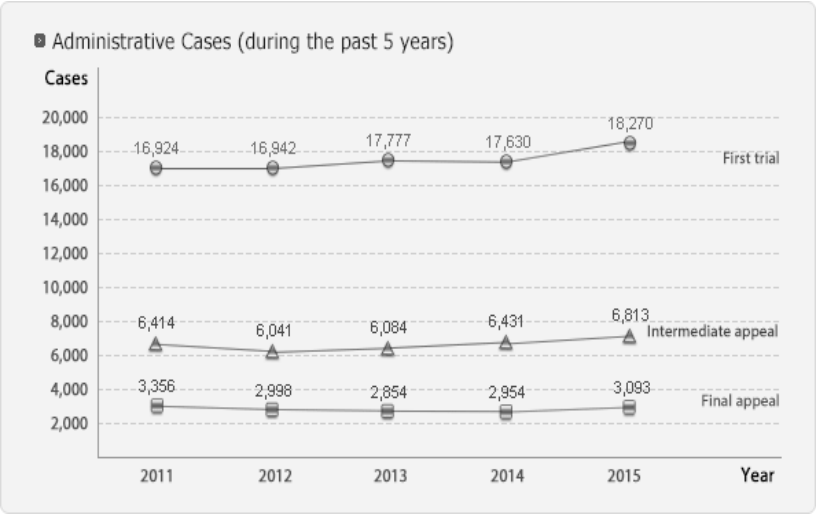


Рис. 1. Показники розгляду адміністративних справ протягом 2011-2015 років.

3.3. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у США та Латинській Америці

У США майже всі органи виконавчої влади так чи інакше правомочні розглядати і вирішувати спори, пов'язані з їх діяльністю. Це, перш за все, пояснюється відсутністю єдиної системи адміністративної юстиції. Делегування легіслатурами судових повноважень адміністрації зумовлено насамперед нездатністю судів розглядати велику кількість нових справ, складною і тривалою процедурою проходження справ у судах, високою вартістю судових витрат, а також наявністю в адміністрації наглядових і слідчих функцій.

Єдиним нормативним актом, який визначає організаційні форми адміністративної юстиції у США, є прийнятий у 1946 році Закон «Про адміністративну процедуру». Вказаним документом, зокрема, встановлено, що в адміністративних установах утворюються органи адміністративної юстиції, які за своєю природою є спеціалізованими підрозділами цих установ (комісії, комітети, ради і т.ін.). Це так звана відомча юстиція, оскільки органи адміністративної юстиції діють в межах відповідної галузі. Для таких органів розгляд заяв або претензій приватних осіб (фізичних чи юридичних) складає лише частину їх діяльності.

Простежується тенденція подальшого відокремлення органів адміністративної юстиції всередині адміністративних установ. До органів даної категорії належать Комісія міжштатної торгівлі, Федеральна комісія зв'язку, Національне управління трудовими відносинами, Агентство з охорони навколишнього природного середовища тощо.

Законом також передбачена можливість утворення органів, покликаних вирішувати виключно адміністративно-правові спори, а саме: комісій штатів з виплати компенсацій трудящим, окружних податкових, митних судів, претензійних судів за позовами до уряду.

Отже, у США адміністративні установи, наділені судовими повноваженнями, класифікуються умовно на дві категорії: 1) установи, для яких розгляд заяв або претензій приватних осіб є лише частиною їх роботи; 2) установи, для яких розгляд спорів – їх єдина функція.

У Бразилії, починаючи з кінця 19 століття, прийнято так званий судовий процес повної юрисдикції для захисту та захисту суб'єктивних прав, незважаючи на традицію, згідно з якою лише спори підлягали процесуальному законодавству приватного права, тоді як судові контроль чинності адміністративного акта підлягав диференційованій та специфічній процедурі адміністративної юрисдикції. Тож, здається, що система подвійної юрисдикції, яка також називається адміністративним судом або навіть французькою системою, встановлює, що поруч із судовою владою існує адміністративна юстиція, до складу якої входять судді та суди, що належать до іншої установи. Справді, в обох суддів винесені рішення охоплюються *res judicata*, забезпечення того, щоб кожен вирішував самостійно, а отже, повторного розгляду справи іншим судом, ніж той, який виніс ухвалу, не потрібно. Більше того, у разі конфлікту між ними, орган, вищий за обидві структури, повинен висловити розуміння, щоб покласти край конфлікту. Існуюча критика системи, про яку йдеться, ґрунтується на передумові, що пом'якшується на користь приватних позовів гарантія неупередженості. Щодо системи адміністративного судочинства, Карвальо Фільо вже структурував таке роз'яснення: «Система адміністративного судочинства, яку також називають системою подвійної юрисдикції, або французькою системою, характеризується тим, що, поряд із судовою системою, система містить адміністративну юстицію. Ця система, прийнята Францією та Італією, серед інших переважно європейських країн, має суддів і судів, які належать до різних державних держав. В обох суддів винесені рішення охоплюються *res iudicata*, так що причина, вирішена в одному з них, більше не може бути переглянута іншим. Саме з цього аспекту походить позначення системи подвійної юрисдикції: юрисдикція є подвійною, оскільки юрисдикційну функцію, природно, здійснюють дві незалежні органічні структури – судова юстиція та адміністративна юстиція. Адміністративна юстиція має юрисдикцію та компетенцію щодо деяких конкретних спорів. Однак вони ніколи не будуть суперечками лише між окремими особами; у конфліктах однією зі сторін обов'язково є Державна Влада. На нього покладається розгляд справ, спрямованих на визнання недійсними та тлумачення

адміністративних актів, а також у справах, у яких зацікавлена сторона вимагає відновлення законності, коли її право порушено адміністративною поведінкою. Він також судить про адміністративні ресурси перевищення або зловживання владою. Організація адміністративного судочинства складна і складається з кількох судів та адміністративних судів. У Франції відома Державна рада знаходиться на найвищій точці *(Conseil d'État)* і, у разі конфлікту приписів між двома суддями, суперечки вирішуються Конфліктним судом, створеним принципово для цієї мети. Перевага цієї системи полягає в оцінці конфліктів, по суті, адміністративного характеру, юстицією, що складається із спеціалізованих суддівських органів, тому вони зробили значний внесок у розвиток адміністративного права».

На відміну від вищезазначеного, «у Бразилії немає адміністративної юстиції, структурованої від першої інстанції до Верховного суду, але судова влада має здійснювати адміністративну юрисдикцію, вирішуючи конфлікти, в яких зацікавлена державна влада». На відміну від системи подвійної юрисдикції, національна юрисдикційна система чітко прийняла єдність юрисдикції, також відому як система монопольної юрисдикції, або англійська система. Вищезгадана модальність системи встановлює, що всі спори, будь-то адміністративні чи приватного характеру, підлягають розгляду та вирішенню загального суду, тобто того, що складається суддями та судами судової влади. А в системі юрисдикції – u*na lex una jurisdictio* – юрисдикційну функцію виконують лише органи, що входять до складу судової влади, і виносять рішення, що мають характер остаточності. Про обговорювану систему П'єтро вже зазначив, що: «Адміністративна доктрина має тенденцію класифікувати системи адміністративного судочинства, більше в педагогічному, ніж у науковому сенсі, на об'єктивні або суб'єктивні спірні системи адміністративної юрисдикції. Ця класифікація була б побудована на основі визначення об'єкта, який в першу чергу контролюється судами. Тож, перша, об'єктивна система, мала б як головну характеристику центральну увагу до законності адміністративної дії, особливо формального адміністративного акту. З іншого боку, останні, суб'єктивні системи розглядали б суб'єктивні правові позиції об'єкта юрисдикційного захисту,

насамперед суб'єктивні права та/або інтереси людей, які постраждали від адміністративної діяльності».

У бразильському законодавстві запроваджено систему однієї юрисдикції, згідно з якою судова влада має монополію на юрисдикційну функцію, тобто право оцінювати на підставі res judicata шкоду або загрозу порушення індивідуальних і колективних прав. Тож, він усунув систему подвійної юрисдикції, в якій, паралельно з судовою владою, існують органи адміністративного судочинства, які виконують, таким чином, юрисдикційну функцію у спорах, у яких державна адміністрація є зацікавленою стороною.

Фактом є те, що в результаті системи єдиної юрисдикції, яка закріплена в тексті Конституції, в якому встановлено, що закон не виключає з оцінки судової влади будь-яку шкоду чи загрозу праву. Він наполегливо нагадує, що вищезгаданий спосіб юрисдикції встановлює, що всі спори, будь-то адміністративні чи приватного характеру, підлягають розгляду та вирішенню загального правосуддя, тобто такого, що складається суддями та судами судової влади. Він наполегливо зазначає, що за системою одиниць юрисдикції – *una lex una jurisdictio* лише органи, що входять до складу судової влади, здійснюють юрисдикційну функцію та виносять рішення, що мають характер остаточності. Отже, стикаємося зі сценарієм, за яким можна сказати, що бразильське адміністративне право має дві великі проблеми з точки зору адміністративних процедур. « Це принципи матеріального права, рівності та юридичної визначеності, які, якщо їх не виконати, можуть поставити під загрозу мету адміністративних процедур».

Перше питання стосується розширення *erga omnes* сприятливий вплив адміністративних рішень і заяв. Тепер, якщо, з одного боку, адміністративні процедури мають на меті легітимізувати адміністративні дії, через попередню можливість ефективної участі зацікавлених сторін - обґрунтовані правом на звернення, повний захист і суперечливі. Справді, він настійно зазначає, що вчасно ця ситуація включає тих, хто може отримати вигоду від адміністративного вироку, а не людей, чиї права можуть бути порушені рішенням.

Відсутність компетентної законодавчої норми щодо захисту колективних інтересів в адміністративних процедурах призводить до іншої ситуації, яка вважається більш серйозною, оскільки зумовлює повторювані процеси в адміністративному судочинстві, зумовлюючи появу процесуального органу, який не може отримати потік, а інструменти лише структуровані. намагатися його зменшити. Незважаючи на існуючу проблему, можна стверджувати, що вирішення цього питання полягає в можливості Адміністрації автоматично та рівномірно поширювати сприятливі наслідки рішення, яке визнає колективний інтерес, навіть якщо випадково, на всі процедури. які фактично і юридично перебувають у такому самому становищі, навіть якщо вони не представлені в адміністративному процесі. справді,дбає про те, щоб визнати, що ця перспектива тісно пов'язана з ідеєю очищення самої адміністрації від терпимості до суперечливих рішень.

Було б ліпше, якби бразильська система містила структуровану таблицю елементарних принципів адміністративної юстиції, яка ефективно підтримує неминучий зв'язок залежності з адміністративними процедурами. Проте слід зазначити, що дієвість або відсутність дієвості адміністративної процедури безпосередньо впливає на адміністративне судочинство. Крім того, не можна забувати, що вплив цих питань призводить до появи своєрідної процесуальної структури, яка відповідає потребам надання відповідей на різні види судових спорів, відмітні від тих, які традиційно входять до цивільного процесу.

Суб'єктивна сторона адміністративного спору у Чилі полягає в тому, що доступ до підсудності, об'єкта процесу та змісту вироку суду, який виноситься у суперечці, зосереджені на з'ясуванні того, чи мало місце юридичне порушення прав суб'єктів, розуміючи під юридичною шкодою «ушкодження прав особи, заподіяне незаконним адміністративним заходом». У цьому сенсі М. Ретортільйо, дотримуючись цієї доктринальної концепції, зазначає, що адміністративна юстиція, за визначенням, є юридичним каналом, доступним громадянину для відновлення шкоди, спричиненої перетворенням публічних повноважень у сферу їхньої відповідальності, завжди мають відновлювальний характер, схема, яка продовжує діяти, коли вона охоплює, крім прав, інші суб'єктивні правові ситуації, такі як інтереси.

Історично одним із перших проявів цього суб'єктивного виміру адміністративної юстиції була апеляція повної французької юрисдикції, яка виникла на початку 19 століття в рамках Державної ради. Метою цієї процедури був захист прав осіб від адміністративної діяльності, що випливають із споконвічно цивільних відносин (договорів, купівлі-продажу суспільних благ, майнових відносин, цивільно-правової відповідальності тощо), при цьому Державна рада виступає як звичайний суд, але у рамках відносин між адміністративним органом і приватною особою.

Основою судової практики Вищого суду Чилі, здається, є концепція, яку деякі її судді мають щодо процесу визнання публічного права недійсним, враховуючи тип суперечок, які обговорюються, та клопотання, які подаються на їх розгляд. Таким чином, на основі французької класифікації позовів, які оскаржують адміністративні акти, процес скасування публічного права для конкретних клопотань, поданих на рішення суду, більше відповідав би так званим позовам або засобам повної юрисдикції, що є ресурсом надлишкової потужності. Таким чином, звичайна практика юридичних операторів ініціювати процедуру скасування публічного права як прецедент і підставу для відшкодування або компенсаційного позову в тому самому судовому розгляді призвела б до розуміння цього процесу не як самого процесу анулювання, а як захист суб'єктивних прав, що вимагало б активного узаконення існування останніх у даному випадку.

Тепер, у разі спеціальних процесів контролю за адміністративною діяльністю, можна виявити тенденцію до їх побудови на основі суб'єктивних правових позицій, будь то суб'єктивні права чи інтереси. Тож, якщо проаналізувати велику різноманітність спеціальних позовних чи позовних процедур – понад сотню згідно зі збіркою, зробленою самим Верховним Судом, – зрозуміло, що законодавець налаштував їх як звернення для тих, кого стосуються конкретні адміністративні акти, вимагає конкретної активної легітимності для початку судового процесу.

У цьому сенсі позовна процедура щодо відчуження (Закон № 2186), позов про призупинення надання телекомунікаційної послуги (Закон № 18168), оскарження санкцій, накладених

Національною радою з телебачення (Закон № 18 838), позов про стягнення штрафів Управлінням з питань електроенергетики та палива, позов про відмову в реєстрації в реєстрі церков і релігійних організацій (Закон № 19 638), позов про оскарження порушень у процедурі публічних торгів (Закон № 19 886) або позов про незаконність доступу до публічної інформації (Закон № 20 285) – це лише деякі судові процедури оскарження адміністративних актів, спрямованих на захист суб'єктивних правових позицій суб'єкта, і відсутність процесу щодо адміністративних актів. .Тепер зрозуміло, що в усіх них оскаржуються конкретні адміністративні акти, але центральне значення процедури відводиться на зачеплене право чи інтерес.

Винятком з цієї моделі є деякі заяви про незаконність, які дозволяють судоперевірку діяння, незалежно від того, чи є задіяні права або індивідуальні інтереси. Доказом цього є позови про муніципальну та регіональну незаконність (Конституційно-органічні закони муніципалітетів та уряду та регіональної адміністрації відповідно), які разом із встановленням позову про незаконність на підставі ураження чи травми також дозволяють оскаржити діяти будь-якою особою, зачіпаючи загальні інтереси комуни чи регіону, залежно від обставин. У цих випадках очевидно, що є варіант встановлення свого роду «регресу за перевищення влади», але всупереч тому, що сказав Верховний Суд, повністю не відмовляючись від суб'єктивної моделі спірної, особливо враховуючи також позов щодо оскарження постраждалих або постраждалих від діяння і навіть отримання засудження Адміністрації про відповідальність.

Судова практика Чилі викликає необхідність переосмислити «законний інтерес» як автономну суб'єктивно-правову позицію в адміністративному судочинстві, переосмислення конституційно-правових норм у цьому питанні та розширення активної легітимності в цих процесах.

ТЕМА 4. ПІДСУДНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

4.1. Теоретичні підходи до визначення підсудності та їх реалізацій в адміністративному судочинстві України.

4.2. Правове регулювання правил предметної підсудності при розгляді адміністративних справ.

4.3. Правове регулювання правил територіальної підсудності при розгляді адміністративних справ.

4.1. Теоретичні підходи до визначення підсудності та їх реалізацій в адміністративному судочинстві України

Підсудність – складний інститут права, що має специфічне значення і для судочинства загалом, і для спеціалізованого його виду, адміністративного зокрема. Крім того, в жодному нормативно-правовому акті не зафіксовано визначення поняття підсудності, а в науці адміністративного права існують різні підходи до його тлумачення. Наведемо кілька основних думок, відображених у правовій літературі.

На думку Є.В. Васьковського, підсудність ототожнюється із сутністю поняття «просторова компетенція» в діяльності однорідних судів [99]. Згодом подібно підсудність визначав радянський процесуаліст Г.В. Воронков[100]. Із цим визначенням важко погодитися, оскільки під час установлення того, якому суду підсудна конкретна справа, окрім компетенції судів, виділяють ще й властивості цієї справи. Хоча поняття підсудності і компетенції взаємопов'язані ототожнювати їх не можна. Підсудність – процесуальний інститут, що встановлює компетенцію суду стосовно кола справ, які він може розглядати. Поняття «компетенція» та «підсудність» нерозривно пов'язані між собою. В.Ф. Тараненко розглядає підсудність як «розподіл усіх підвідомчих судовим органам справ між відповідними ланками судової системи» [101]. З наведеною позицією також

[99] Васьковський Е. В. Учебник гражданского процесса. – М., 1917. – 208 с.

[100] Воронков Г. В. Гражданский процесс. Заг. ред. К. С. Юдельсона. – М., 1972. – 440 с.

[101] Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. – Изд. доп. и исправ. – М., 1975. – 400 с.

важко погодитися, оскільки визначення підсудності через розподіл підвідомчих судовим органам справ не розкриває її юридичну суті. Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела, «розподілити – означає розмістити, розкласти в певній послідовності; розділити між ким-небудь, даючи кожному окрему частку»[102]. Саме собою розмежування підвідомчих судовим органам справ ще не є підсудністю, а означає дію з визначення підсудності справ суду.

Варто навести й думку В.В. Комарова, який пропонує розуміти підсудність як «властивість конкретної справи, відповідно до якої вона підлягає розгляду по першій інстанції в тому чи іншому суді»[103]. Таке розуміння підсудності викликає заперечення. Підсудність не є властивістю справи. Ю.К. Осипов зазначає, що «властивість є лише зовнішнім виразом якості, яка властива предмету, тісно взаємопов'язана з ним, а отже, не існує окремо від нього»[104]. Властивість юридичної справи – «величина постійна», тому що визначається характером спірних матеріальних правовідносин, змінити які законодавець не в змозі [105]. Відповідно до змін конкретних соціально-економічних і політикоправових умов існування суспільства й держави правова регламентація інституту підсудності постійно вдосконалюється.

Підсудність адміністративним судам відповідних справ, на думку В.С. Стефанюка, дає можливість виокремити компетенцію певних елементів системи адміністративного судочинства, яку можна охарактеризувати як коло адміністративних справ, вирішення яких віднесено до компетенції відповідного адміністративного суду[106].

Отже, підсудність не визначає відповідний обсяг компетенції, а лише встановлює обмеження щодо справ,

---

[102] Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.

[103] Гражданское процессуальное право Украины / под ред. В. В. Комарова. – Харьков : Одессей, 2002. – 476 с.

[104] Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел : учеб. пособие. – Свердловск, 1973. – 122 с.

[105] Осокина Г. Л. Курс российского гражданского процессуального права. – Томск, 2002. – Т. 1. – 672 с.

[106] Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес. – Х., 2003. – 464 с.

вирішення яких покладено на конкретну ланку адміністративного судочинства. Проте у процесі співвідношення термінів «підвідомчість» і «підсудність» панує помилкове бачення, що їх розмежування штучне. Таку позицію аргументують тим, що поняття «судова підвідомчість суду» поглинає поняття підсудності[107].

Та наведені вище поняття не варто ототожнювати, оскільки під підвідомчістю адміністративних судів належить розуміти коло питань, вирішення яких віднесено законодавством до їх компетенції. Поняття «підсудність» щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції встановлює порядок розмежування компетенції і між окремими ланками системи адміністративних судів, і між адміністративними судами однієї ланки.

У німецькій юридичній літературі поняття «підсудність» визначається у двох значеннях: об'єктивному і суб'єктивному[108].

В об'єктивному значенні під підсудністю розуміють коло справ, що розглядаються в суді. У суб'єктивному значенні підсудність розглядається і з позиції суду, і з позиції сторін. З позиції суду – це коло повноважень щодо розв'язання правового спору; з позиції сторін – підкорення останніх судовій діяльності[109]. Німецька процесуальна література не виділяє поза підсудністю поняття судової підвідомчості. Підвідомчість і підсудність ніби об'єднані в єдине поняття – «підсудність», яке, відповідно до німецької юридичної термінології, називається «*Zustandigkeit der Gerichte*»[110].

У кожній державі є свій підхід до визначення підсудності, який зумовлений історичним розвитком національної правової школи. Тому в аспекті розвитку української правової доктрини видається неправильним зливати сформовані в науці правові категорії підсудності, підвідомчості, юрисдикції, компетенції.

---

[107] Козлов А. Ф. Предметные полномочия суда первой инстанции. Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1979. – С. 97–104.

[108] Bruns R. Zivilprozessrecht / R. Bruns. – 2 Aufl. – Berlin, 1979. – 520 s.

[109] Давтян Л. Г. Гражданское процессуальное право Германии. – М. : Городец-издат, 2000. – 320 с.

[110] Tatsachen uber Deutschland // Die Bundesrepublik Deutschland Fakten, Daten, Bilder. hg.v Lezibon-Institut Bertelsmann. – Frankfurt am Main, 1992. – C. 110.

Кожен з наведених термінів достатньо визначений та дає відповідь про повноваження різних органів щодо здійснюваної ними діяльності, про коло питань, які входять до предмета їх компетенції.

Деякі вчені-процесуалісти пропонують виділяти підсудність суду і підсудність справи. Цікаву думку висловили М.С. Шакарян і В.Ф. Тараненко, що «з'ясувати підсудність того чи іншого суду – означає вирішити, які саме справи підлягають розгляду по суті в даному суді... З'ясувати підсудність справи – означає вирішити, в якому із системи судів першої інстанції залежно від певних ознак підлягає розгляду конкретна справа»[111]. Визначаючи підсудність суду, встановлюються юрисдикційні повноваження суду першої інстанції щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм справ, а під час визначення підсудності справи встановлюються ознаки справи, які відрізняють їх від інших справ. На основі цього серед численних судів першої інстанції виокремлюється той, до якого потрібно звернутися.

В.В. Гордєєв під підсудністю адміністративних справ розуміє інститут процесуального права, а саме: перелік конкретних юридичних ознак адміністративної справи, наявність яких дає можливість на підставі закону визначити суд, уповноважений розглядати та вирішувати по суті відповідний адміністративний спір[112].

С.В. Оверчук вважає, що підсудність – це взаємозв'язок між юридичною справою та судом, у силу якого закон, залежно від сукупності відповідних ознак і властивостей конкретної справи, визначає суд першої інстанції та його склад, де справа повинна бути розглянута[113].

---

[111] Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. – Изд. доп. и исправ. – М., 1975. – 400 с.

[112] Гордєєв В. В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищої ради юстиції*. – 2011. – № 3 (7). – С. 25–41.

[113] Оверчук С. В. Поняття та види підсудності в кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативнорозшукова діяльність». – К., 2005. – 20 с.

Отже, підсудність – складна правова категорія, завдяки якій здійснюється розмежування справ, підвідомчих суду першої інстанції.

Отже, підсудність – це процесуальний інститут, який дозволяє розмежовувати компетенцію відповідних ланок судової системи з огляду на властивості конкретної справи, що підлягає розгляду.

Справи між відповідними судами в системі адміністративної юстиції розподіляються за класичними критеріями: предметним, територіальним та інстанційним.

Розподіл адміністративних справ у межах системи адміністративних судів здійснюється з урахуванням визначеного законодавцем кола фактичних обставин, які є в кожному конкретному випадку, що зумовили виникнення спору про право між різними суб'єктами та викладені в позовних вимогах.

4.2. Правового регулювання правил предметної підсудності при розгляді адміністративних справ

За загальним визначенням, підсудність адміністративних спорів (справ) є правовим інститутом, що містить адміністративно-процесуальні норми, які розмежовують компетенцію щодо розгляду і вирішення адміністративних справ між окремими інституціями судової системи і між адміністративними судами одного інституційного рівня. Визначення компетентного суду для розгляду адміністративної справи провадиться, серед іншого, залежно від предмета публічно-правового спору або його суб`єктного складу, територіальних меж юрисдикції певного суду, функцій при розгляді справи, які виконує певний суд судової системи.

Правила підсудності у своїй сукупності встановлюють алгоритм обрання компетентного адміністративного суду для розгляду та вирішення конкретної справи. Правильне визначення компетентного суду для розгляду та вирішення адміністративної справи має значення для ухвалення законного й обґрунтованого судового рішення в адміністративній справі.

Як предмет підсудності розуміють сукупність правил, що визначають, чи розмежовують компетенції судів із розгляду

адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета публічно-правового спору або його суб`єктного складу.

Підсудність адміністративних справ можна розглядати у двох аспектах:

1. Як правовий інститут, який регулює віднесення адміністративної справи до компетенції, по-перше, окремої ланки системи адміністративних судів, по-друге, конкретного адміністративного суду цієї системи;

2. Як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб'єкти справи, предмет спору) належать до компетенції як системи адміністративних судів у цілому, так і окремого суду цієї системи, зокрема.

Визначаючи предметну підсудність, встановлюємо, який саме суд як суд першої інстанції повинен вирішувати конкретну адміністративну справу. Важливо, що й окружні адмінсуди, і місцеві загальні суди можуть розглядати спори як адміністративні суди. При цьому розмежування компетенції за правилами предметної підсудності здійснюється залежно від предмета спору (ст.20 КАС України).

Так, місцевим загальним судам підсудні:

– спори щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

– виборчі спори стосовно уточнення списку виборців, оскарження дій чи бездіяльності ЗМІ та інших інформресурсів, що порушують законодавство про вибори та референдум тощо;

– адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України, продовження строку їхнього затримання, примусового видворення за межі України тощо;

– справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у вказаних вище справах;

– адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років».

Усі інші публічно-правові спори підсудні окружним адміністративним судам.

Аналіз Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду[114] від 05.03.2020 р., стосовно розгляду у порядку письмового провадження апеляційну скаргу Центральної виборчої комісії на ухвалу Шостого апеляційного адміністративного суду від 06 грудня 2019 року у справі за позовом ОСОБА_1 до Центральної виборчої комісії, Державної казначейської служби України про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити дії.

24 грудня 2019 року ЦВК подано апеляційну скаргу на ухвалу Шостого апеляційного адміністративного суду від 06 грудня 2019 року у цій справі, в якій посилається на порушення судом норм матеріального та процесуального права та просить скасувати вказане судове рішення і направити справу для розгляду Шостому апеляційному адміністративному суду, як суду першої інстанції. В обґрунтування апеляційної скарги вказує на те, що предметом поданого до Окружного адміністративного суду міста Києва адміністративного позову є оскарження дій Центральної виборчої комісії щодо перерахування 30 березня 2019 року коштів, внесених позивачем на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії, як грошова застава для реєстрації ОСОБА_2 кандидатом на пост Президента України на чергових виборах Президента України 31 березня 2019 року. Вказані дії вчинено Центральною виборчою комісією під час виборчого процесу з чергових виборів Президента України 31 березня 2019 року та стосуються зазначеного виборчого процесу. Таким чином, вказаний спір виник під час виборчого процесу з чергових виборів Президента України 31 березня 2019 року, отже

[114] Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суу від 05 березня 2020 року. Справа №640/12339/19. Адміністративне провадження №А/9901/2/20 URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88062046 (дата звернення: 02.04.2022)

правовідносини, в яких виник цей спір, стосуються підготовки і проведення зазначених виборів. В зв'язку з цим, на думку апелянта, належним судом, який за правилами підсудності має розглядати спір щодо оскарження дій Центральної виборчої комісії, про які йдеться у адміністративному позові, є Шостий апеляційний адміністративний суд.

Згідно із частиною третьою статті 273 КАС України, рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Верховного Суду. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, прийняті у межах виборчого процесу, оскаржуються до апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ.

Спори, які виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються виборчого процесу (проведення та підготовки виборів), не належать до виборчих спорів у розумінні КАС України, а тому визначення судової юрисдикції таких спорів та їх розгляд здійснюється в загальному порядку.

Окружний адміністративний суд міста Києва, прийшов до помилкового висновку, що даний спір стосується правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та помилково передав її на розгляд до Шостого апеляційного адміністративного суду, як суду першої інстанції, а тому в даному випадку оскаржуване рішення Шостого апеляційного адміністративного суду, який повернув справу адресанту, не може розцінюватися як ознака спору щодо підсудності чи порушення заборони про передачу справ, встановленої статтею 30 КАС України.

В даному випадку Окружний адміністративний суд міста Києва є судом першої інстанції, якому за предметною підсудністю підсудні справи з оскарження рішень, дій, бездіяльності ЦВК чи її посадових осіб поза межами виборчого процесу. Натомість, Шостому апеляційному адміністративному суду, як суду першої інстанції, підсудні справи щодо оскарження лише тих рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, які окремо визначені у КАС України. Тобто, в даному випадку, при розгляді даної конкретної справи, Шостий апеляційний адміністративний суд виступає судом апеляційної інстанції.

4.3. Правове регулювання правил територіальної підсудності при розгляді адміністративних справ

Територіальна підсудність - це також сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від території, на яку поширюється їх діяльність. А ця підсудність поділяється на такі її види, як: загальну, альтернативну, виключну і за зв`язком справ.

§ 3 Глави 2 Кодексу адміністративного судочинства України визначає загальні правила розгляду адміністратвиних справ за правилами територіальної підсудності.

Так, розглядається три правила: підсудність справ за вибором поззивача, підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача та виключна відсудність.

Відповідно до ст. 25 КАС України «Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача».

Підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача передбачає, що «позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено цим Кодексом. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено цим Кодексом».

Аналізуючи судову практику стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення можна стверджувати, що часто має місце порушення правил розгляду за правилами територіальної юрисдикції. Так, у постанові Київського районного суду м. Харкова вазано, що відповідно до відомостей, які викладені у протоколі, місцем вчинення адміністративного правопорушення є АДРЕСА_4 11 кв. (офіс) АДРЕСА_5, що за адміністративно-територіальним розподілом знаходиться на території Немишлянського району м. Харкова[115]. У матеріалах справі відсутні відомості, які б давали підстави для визначення підсудності цієї справи за Київським районним судом м. Харкова. Ст. 276 КУпАП передбачає, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем його вчинення. Даний матеріал був помилково надісланий на розгляд до Київського районного суду м. Харкова, оскільки при його направленні було порушено вимоги територіальної підсудності. За таких обставин справа про адміністративне правопорушення не може бути розглянута в Київському районному суді м. Харкова.

Ч. 2 ст. 27 КАС України зазначає, що «адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту».

Проаналізувавши ухвалу Кіровоградського окружного адміністративного суду[116] стосовно передачі справи до іншого адміністративниого суду черех порушення правил територіальної юрисдикції. Ухвалою судді Олександрійського міськрайонного суду Кіровоградської області від 17.08.2021 року у справі №398/3362/21 позовну заяву ОСОБА_1 на підставі пункту 2 частини 1 статті 29 КАС України передано до

[115] Постанова Київського районного суду м. Харків від 05.06.2020 р. Справа№ 953/6852/20 URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/89760873/ (дата звернення: 02.04.2022)

[116] Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 28 вересня 2021 року. Справа № 398/3362/2. Провадження № 2-ic/340/45/21. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/99970293/ (дата звернення: 02.04.2022)

Кіровоградського окружного адміністративного суду та 08.09.2021 року направлено до Кіровоградського окружного адміністративного суду. Згідно з пунктом 2 частини 1 статті 29 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо при відкритті провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду.

Статтею 30 КАС України передбачено, що спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються. Адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому статтею 29 цього Кодексу, повинна бути прийнята до провадження адміністративним судом, до якого вона надіслана. Справа, прийнята адміністративним судом до свого провадження з додержанням правил підсудності, повинна бути ним розглянута і в тому випадку, коли в процесі розгляду справи вона стала підсудною іншому адміністративному суду.

Ухвалою судді Кіровоградського окружного адміністративного суду від 20.09.2020 року позовну заяву прийнято до розгляду, відкрито провадження у справі та призначено її до розгляду у судовому засіданні.

Після відкриття провадження у справі суд установив, що ця справа не підсудна Кіровоградському окружному адміністративному суду.

З матеріалів справи вбачається, що предметом спору є законність постанови державного інспектора у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель Головного управління Держгеокадастру у Кіровоградській області № 398-ДК/0113По/08/01/-21 від 05.07.2021 року у справі про вчинення ОСОБА_1 адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 53-1 КУпАП (Самовільне зайняття земельної ділянки). Цією постановою на підставі п. 3 ч. 1, ч. 2 ст. 248 КУпАП справу про адміністративне правопорушення закрито, а матеріали справи передано прокурору. Позивач не погоджується з цією постановою та просить суд її скасувати, а провадження у справі закрити на підставі п.1 ч.1 ст.247 КУпАП у зв`язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення.

За правилами статті 288 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом.

Тож позовні вимоги ОСОБА_1 стосуються рішення суб`єкта владних повноважень у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, а такі справи відповідно до пункту 1 частини 1 статті 20, статті 286 КАС України, статті 288 КУпАП вирішуються місцевими загальними судами як адміністративними судами.

Дослідженням змісту позову не установлено вимог, які б були підсудні окружному адміністративному суду, що б за правилами частини 3 статті 21 КАС України зумовлювало належність цього спору до підсудності Кіровоградського окружного адміністративного суду.

Формулювання у позовній заяві вимоги про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення не змінює предметної підсудності цієї справи, оскільки закриття справи про адміністративне правопорушення не є позовною вимогою про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, а є способом здійснення судом процесуальних повноважень за наслідками розгляду справ з приводу рішень чи діянь суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, передбачених частиною 3 статті 286 КАС України.

У пункті 6 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» роз'яснено, що у разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді. Порушення правил предметної

підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду.

Згідно з частиною 1 статті 318 КАС України прийняття судом рішення з порушенням правил юрисдикції (підсудності), визначених статтями 20, 22, 25 - 28 цього Кодексу, є підставою для скасування рішення суду і направлення справи для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю.

За правовою позицією, висловленою у постанові Верховного Суду від 21.07.2019 року у справі № 855/306/19, належним та компетентним судом у розумінні процесуального закону є суд, який розглядає та вирішує справу за позовною заявою, поданою із дотриманням правил територіальної, інстанційної та предметної підсудності.

Наведені обставини свідчать, що Кіровоградський окружний адміністративний суд є неповноважним судом для розгляду та вирішення даної справи з огляду на її предметну підсудність, а справа була прийнята Кіровоградським окружним адміністративним судом та провадження у ній було відкрито без дотримання правил підсудності, визначених статтею 20 КАС України.

Тож суд дійшов до висновку, що дана адміністративна справа за правилами предметної та територіальної юрисдикції підсудна Олександрійському міськрайонному суду Кіровоградської області - місцевому загальному суду як адміністративному суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання позивача. Цей суд помилково направив вказану справу для розгляду до Кіровоградського окружного адміністративного суду.

ТЕМА 5. РОЗГЛЯД МІСЦЕВИМИ ЗАГАЛЬНИМИ СУДАМИ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ (КУПАП)

5.1. Поняття та принципи розгляду справ про адміністративні правопорушення.

5.2. Розгляд справ про адміністративні правопорушення як стадія адміністративно-деліктного процесу.

5.3. Права й обов'язки учасників розгляду справ про адміністративні правопорушення.

5.4. Нормативно-правове забезпечення розгляду справ про адміністративні правопорушення.

5.5. Зарубіжний досвід здійснення розгляду справ про адміністративні правопорушення судом та підрозділами поліції.

5.1. Поняття та принципи розгляду справ про адміністративні правопорушення

Дуже часто визначення розгляд справ про адміністративні правопорушення тлумачать як стадію провадження у справах про адміністративні правопорушення. У ньому пояснюється, що це – основна процесуальна стадія, оскільки саме на цій стадії виконують найважливіші завдання, такі як установлення винних у справі та забезпечення правильного застосування законодавства [117]. Адже розгляд справ про адміністративні правопорушення передбачає накладення стягнення на осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення. Це означає, що саме під час розгляду справи приймають рішення щодо винуватості особи, яке має відповідати найважливішим принципам адміністративної відповідальності – законності й індивідуалізації.

[117] Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення. за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2016. 388 с.

Тож визначенням, володіє універсальністю, адже воно охоплює діяльність усіх органів, які, згідно з КУпАП, мають право здійснювати розгляд справ[118].

Пропонуємо розпочати вивчення нашого питання із загальних принципів адміністративного процесу. У науковому середовищі виділяють такі види даної категорії принципів:

– принцип верховенства права – відповідно до цього принципу людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

– принцип законності – цей принцип означає здійснення державними органами і посадовими особами всіх властивих їм функцій у суворій відповідності до чинної Конституції, законів та підзаконних актів, відповідно до встановленої у законодавстві компетенції;

– принцип гуманізму – суть цього принципу полягає в повазі до гідності і прав людини;

– принцип рівноправності – означає рівність громадян перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

– принцип об’єктивної істини – це вимога правильно і повно відображати фактичні обставини справи у відповідних процесуальних документах, і рішення в адміністративній справі має базуватися лише на фактах реально існуючої дійсності;

– принцип публічності – здійснення процесу від імені держави;

– принцип стадійності – структура будьякого процесу правозастосування складається з певних, логічно пов'язаних між собою, стадій;

---

[118] Абдулкадірова Е. Е. Визначення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією України. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 30 берез. 2018 р.). Одеса : ОДУВС, 2018. С. 84–85.

– принцип усності та безпосередності – під принципом усності розуміється особисте озвучення всіма учасниками процесу своїх міркувань щодо процедурних питань по суті справи. Під принципом безпосередності розуміється самостійність сприйняття та оцінки правозастосовцем первісних доказів у справі;

– принцип диспозитивності – зміст цього принципу полягає в тому, що будь-яка особа, що є учасником адміністративно процесу, має можливість на свій розсуд розпоряджатися своїми правами;

– принцип національної мови провадження – провадження здійснюється державною мовою. У разі коли особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, якою здійснюється адміністративне провадження, вона може виступати рідною мовою і користуватися допомогою перекладача;

– принцип швидкості та економічності – він забезпечується закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження в індивідуальних справах, виконуються рішення;

– принцип відповідальності посадових осіб – порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, бюрократичне ставлення до громадян та їх звернень тягне застосування до винуватців заходів дисциплінарної, матеріальної та кримінальної відповідальності[119].

[119] Курс адміністративного процесу : навчальний посібник / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

5.2. Розгляд справ про адміністративні правопорушення як стадія адміністративно-деліктного процесу

Провадження в справах про адміністративні правопорушення слугувало об'єктом наукових досліджень багатьох учених-адміністративістів, проте зпоміж них донині немає одностайності поглядів щодо змісту поняття зазначеного провадження. Це пов'язано, передусім, з тим, що кожен з науковців досліджував провадження у справах про адміністративні правопорушення під власним кутом бачення цієї проблеми. Одних цікавило поєднання принципів під час здійснення такого провадження, інші з'ясовували порядок його здійснення[120], а дехто розглядав провадження як структурну частину адміністративного процесу[121]. Тобто, кожен дослідник крізь призму власного бачення пропонував відповідне доктринальне розуміння поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення. Безперечно, такі пошуки збагачують науковий потенціал кожного автора та становлять зміст учення про предмет і об'єкт дослідження[122].

Водночас М.А. Самбор обґрунтовує нагальність потреби у формуванні уніфікованого розуміння цього поняття, такого, що відповідатиме запитам сьогодення, а також цілям законодавства[123]. Наявність єдиного загальновизнаного поняття, дасть можливість науковцям спільно та більш якісно працювати в цьому напрямі, оскільки захист суспільних відносин від адміністративних правопорушень і притягнення винних до

---

[120] Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. *Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля*. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

121 Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посіб. С.Ф. Константінов та ін. Київ, 2016. 336 с.

[122] Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. *Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля*. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

[123] Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. *Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля*. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

адміністративної відповідальності стає одним з найважливіших завдань держави[124].

Як зазначено в юридичній літературі, адміністративна відповідальність є одним із варіантів юридичної відповідальності, найбільш уваженим. У відсотковому вимірі, порівнюючи з кримінальною та цивільноправовою відповідальністю, адміністративна застосовується в державі найчастіше. Щороку в державі фіксують декілька мільйонів випадків притягнення до адміністративної відповідальності [125]. Це пов'язано як із широтою регулювального спектра норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень[126].

У зв'язку з цим залишається актуальним питання національного адміністративно-процесуального законодавства нашої держави, особливо в межах здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки це пов'язано з обмеженням прав і свобод людини. Не ставлячи за мету детальне вивчення суті провадження у справах про адміністративні правопорушення, але беручи до уваги тісний зв'язок зазначеного правового явища з об'єктом нашого дослідження, розглянемо деякі точки зору вчених щодо їхнього сприйняття суті провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративне законодавство України бере початок з часів існування Радянського Союзу, про що свідчить дата прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення (1984 р.) [127]. Провадження у справах про адміністративні правопорушення регламентується положеннями КУпАП, а саме розділом IV, що охоплює глави з 18 до 241, у яких відображається його суть, а саме:

---

[124] Дембіцька С. Л. Теоритичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності. *Право і суспільство*. 2016. Вип. 2. С. 121–126.

[125] Статистичний бюлетень «Адміністративні правопорушення в Україні». Державна статистична служба України. Київ, 2016. 205 с.

[126] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В. В. та ін. Херсон, 2018. 446 с.

[127] Фазикош О. В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3–2 (2). С. 178–182.

– у главі 18 містяться загальні положення, у яких розкрито: завдання, порядок, обставини, що виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення, принципи, докази тощо[128], проте так само, на жаль, відсутнє поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення;

– глава 19 розкриває зміст протоколу про адміністративне правопорушення, процедуру його складання, осіб, які уповноважені це здійснювати, та інші питання, пов'язані з ним[129];

– глава 20 вказаного розділу КУпАП містить у собі перелік заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення та порядок їх застосування[130];

– у главі 21 наведено вичерпний перелік осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення[131], визначено їхні права й обов'язки;

– глава 22 містить положення, які цікавлять нас найбільше і деякі з них ми будемо детально досліджувати, оскільки вони регламентують правові відносини у сфері об'єкта нашої дисертаційної роботи. У цій главі визначено: місце, строки, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, повідомлення про розгляд справи, підготовку до розгляду, обставини, що підлягають з'ясуванню, пропозиції про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень, тощо[132];

---

[128] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

[129] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

[130] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

[131] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

[132] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

– глава 23 містить вимоги до постанови в справі про адміністративне правопорушення;

– глава 24 охоплює норми, які визначають порядок оскарження постанови;

– у главі 241 деталізовано процедуру перегляду постанови в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана нашою державою, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом[133].

Підсумовуючи законодавчий екскурс щодо нормативно-правового закріплення та регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, зазначимо, що законодавчо дефініція «провадження у справах про адміністративне правопорушення» не знайшла логічного відображення[134].

У науковому середовищі провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядають як правовий інститут або як вид адміністративно-процесуальної діяльності. У першому випадку йдеться про сукупність адміністративно-правових норм, що визначають порядок здійснення дій учасниками адміністративно-юрисдикційного процесу під час розгляду конкретних справ, які виникли у зв'язку з учиненням адміністративного правопорушення[135]. Тобто в розумінні провадження у справах про адміністративні правопорушення як правового інституту акцентовано на конкретних справах, які виникають у зв'язку з учиненням адміністративних правопорушень.

У другому випадку, де провадження у справах про адміністративні правопорушення постає як вид адміністративно-процесуальної діяльності, вказано, що це –

---

[133] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

[134] Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. *Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля*. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

[135] Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / В. А. Глуховеря та ін. ; за заг. ред. В. А. Глуховеря. Дніпро, 2016. 264 с.

урегульований адміністративно-правовими нормами порядок здійснення дій учасниками адміністративно-юрисдикційних повноважень у зв'язку з реалізацією завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення. У цьому визначенні, на відміну від першого, увагу акцентовано на завданнях, які законодавець ставить перед провадженням у справах про адміністративні правопорушення.

Низка авторів провадженням у справах про адміністративні правопорушення вважають всі аспекти діяльності державного апарату, починаючи з підготовки та видання актів і закінчуючи організаційними та матеріально-технічними операціями, а адміністративний процес розглядають як діяльність, пов'язану із застосуванням примусових заходів. Інша група науковців розглядає провадження як структурну частину адміністративного процесу[136]. Обидві точки зору мають право на існування, оскільки в загальному контексті відповідають суті та завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Академік В.Б. Авер'янов зауважує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, притаманні юрисдикційним адміністративним провадженням. Водночас основні відмітності провадження у справах про адміністративні правопорушення стосуються характеристики суб'єктів, що уповноважені розглядати подібні справи, та змісту окремих стадій зазначеного провадження[137].

Ю.П. Битяк зазначає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення усвідомлюється як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках – інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення

[136] Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посіб. / С. Ф. Константінов та ін. Київ, 2016. 336 с.
[137] Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.

виконання винесеної постанови[138]. У наведеному тлумаченні Ю.П. Битяк пропонує зосередити увагу саме на певних діях та їх послідовності, які мають забезпечити притягнення правопорушників до відповідальності та виконання відповідного рішення про притягнення до відповідальності у формі постанови[139].

У навчальному підручнику з адміністративного права С.М. Алфьорова йдеться про те, що провадження в справах про адміністративні правопорушення – це особливий вид процесуальної діяльності, урегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення[140]. З огляду на це визначення, можна виокремити такі складові провадження в справі про адміністративне правопорушення: 1) процесуальна діяльність, тобто діяльність, яка врегульовується нормами адміністративного процесуального права; 2) особливий суб'єкт цієї діяльності – спеціально уповноважені органи та їхні посадові особи; 3) мета такої діяльності – притягнення особи до адміністративної відповідальності[141].

У навчальному посібнику «Адміністративна діяльність Національної поліції», підготовленому за редакцією О.М. Калюка, С.Ф. Константінова, В.А. Кулікова та інших, також надано визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення, але за умови його здійснення органами поліції. У ньому визначено, що це – особливий вид процесуальної діяльності, яка врегульована нормами адміністративно-процесуального права та спрямована на обґрунтоване притягнення до

---

[138] Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ, 2007. 544 с.

[139] Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

[140] Алфьоров С. М. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2011. 216 с. URL : http://pidruchniki.ws/15431216/pravo/provadzhennya_spravah_pro_administrativni_pravoporushennya. (дата звернення: 11.10.2021)

[141] Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. *Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля*. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

адміністративної відповідальності осіб, що вчинили адміністративні правопорушення[142]. Це тлумачення вирізняється змістовністю, логічністю викладу та зрозумілістю, проте якщо автори акцентують на здійсненні такого провадження органами поліції, постає питання стосовно того, чому про це не йдеться в тексті визначення.

О.В. Кузьменко зазначає, що провадження у справах про адміністративні проступки як специфічний різновид конфліктних проваджень становить, на думку одних учених, «регламентовану адміністративнопроцесуальними нормами діяльність державних органів, спрямовану на розгляд справ про адміністративні проступки та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень»; на думку інших – «сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення»[143].

Е.Ф. Демський визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як урегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій усіма учасниками процесу щодо розгляду й вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративноделіктній сфері[144]. Даний автор бере до уваги весь процес здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та наголошує на сукупності послідовно вчинених дій усіма учасниками зазначеного процесу. Тобто, на думку автора, ідеться про діяльність не лише посадових осіб, які уповноважені здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й дії інших учасників, які беруть участь у зазначеному провадженні, а саме: особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, захисник, законний представник, свідок, перекладач, експерт та ін.

---

[142] Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. для підготовки до іспиту / О. М. Калюк та ін. ; за ред. В. А. Кулікова. Київ, 2016. 230 с.

[143] Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Д. В. Голобородько та ін. ; за ред. Т. П. Мінки. Дніпро, 2017. 320 с.

[144] Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

С.Г. Стеценко стверджує, що провадження в справах про адміністративні правопорушення – це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [145]. Наведене визначення, на нашу думку, є дещо суперечливим. Так, автор чітко зазначає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це діяльність органів з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Проте незрозуміло, чому саме «правопорушників», адже на практиці трапляються випадки, коли під час розгляду справи встановлюють, що особа не винна, а отже, не є правопорушником. Водночас у цьому випадку провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснювалось. Оскільки це визначення за своїм змістом змістовне, лаконічне й узагальнювальне, доцільно замінити словосполучення «притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності» на «притягнення осіб до адміністративної відповідальності».

Отже, узагальнюючи зазначене вище, ураховуючи результати аналізу положень різних наукових думок, можна дійти висновку, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це здійснення уповноваженими суб'єктами всіх необхідних передбачених законом процесуальних дій щодо вирішення конкретної справи про адміністративне правопорушення.

Визначивши суть провадження у справах про адміністративні правопорушення, доцільно зауважити, що на сьогодні науковці розрізняють звичайний і спрощений вид цих проваджень. Головна розбіжність між ними полягає в тому, що звичайне провадження більш детально регламентоване чинним законодавством і в межах нього передбачається складання протоколу про адміністративне правопорушення, а під час здійснення спрощеного виду проваджень протокол не складається і посадова особа, що виявила правопорушення, особисто приймає, а іноді й виконує рішення щодо адміністративного стягнення на місці вчинення правопорушення [146]. Причому обидва види

[145] Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
[146] Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Д. В. Голобородько та ін. ; за ред. Т. П. Мінки. Дніпро, 2017. 320 с.

проваджень у науковій юридичній літературі розглядають як систему послідовно пов'язаних між собою процесуальних дій, які прийнято називати стадіями.

Кожна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення – це самостійна частина з притаманними лише їй завданнями й особливостями, що визначають, з одного боку, належність стадій до загальної системи провадження, а з іншого – якісні особливості самостійного явища[147]. У сукупності всі стадії спрямовані на досягнення загальної мети та вирішення закріплених у законі завдань провадження[148].

Принципово важливим тут є те, що стадії зрештою мають точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються в процесі реалізації правових норм. Спільними для проваджень у справах про адміністративні правопорушення, а отже, для кожного з проваджень, є такі стадії: аналіз ситуації, за якого збирають, досліджують інформацію про фактичний стан справи, реальні факти, наявні проблеми; фіксування цієї інформації на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів, що слугують підґрунтям рішень публічної влади; прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, де фіксують волю суб'єкта публічної адміністрації; виконання рішення[149].

Отже, адміністративне провадження послідовно проходить одну стадію за іншою. Усі стадії адміністративного процесу тісно пов'язані між собою спільним завданням, єдністю принципів. Окрема стадія від інших відрізняється конкретними завданнями, певним колом учасників, специфікою процесуальних відносин і форм, а також прийнятими підсумковими рішеннями[150].

---

[147] Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / В. А. Глуховеря та ін. ; за заг. ред. В. А. Глуховеря. Дніпро, 2016. 264 с.

[148] Бортняк Д. Ф. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. *Підприємництво господарство і право.* 2009. Вип. 10. С. 179–189.

[149] Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / В. А. Глуховеря та ін. ; за заг. ред. В. А. Глуховеря. Дніпро, 2016. 264 с.

[150] Гнап Д. Д. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. Вип. 1. С. 111–114.

Сьогодні законодавці ще чітко не визначили кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. У КУпАП також не закріплені назви стадій цього провадження, хоча окремі його структурні частини фігурують у назвах розділів КУпАП, їх зміст докладно визначений процесуальними нормами. Крім того, немає єдиної думки щодо теоретичних підходів науковців до кількості та змісту стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Кожен науковець крізь призму власного бачення визначає кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, дехто виділяє три, деякі науковці вважають, що їх чотири, інші переконані в тому, що їх сім. Усі зазначені позиції слушні та, безперечно, мають право на існування. Як відомо, чим більше в теорії різних точок зору, тим більша ймовірність прийти до правильних висновків у тому чи іншому дослідженні. Тому далі розглянемо різні погляди авторитетних учених на кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так, Г.П. Бондаренко вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення має три стадії, серед яких: порушення, розслідування (перевірка) і направлення справи за підвідомчістю; розгляд справи по суті; оскарження або опротестування постанови щодо справи та її виконання[151]. Перша стадія, на думку дослідника, охоплює порушення, розслідування справи та направлення її за підвідомчістю. Водночас у цьому твердженні нічого не зазначено стосовно етапу фіксування правопорушення. Автор, імовірно, відносить цей етап до порушення справи, оскільки розслідування – це процес збирання, оцінки та перевірки вже зафіксованого правопорушення.

В.А. Юсупов визначає сім стадій: порушення справи; збір і вивчення потрібної інформації; попереднє вивчення матеріалів справи; вибір норм права, що підлягають застосуванню; розгляд справи органом, що уповноважений приймати рішення; розгляд скарги й опротестування остаточного рішення; виконання

[151] Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів : ЛДУ, 1975. 176 с.

рішення в справі [152]. Така позиція доречна. Попри значну кількість стадій, які пропонує вчений, кожна з них цілком обґрунтована, а в сукупності вони відповідають суті провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Л.В. Коваль наводить п'ять процедур провадження: адміністративне розслідування; порушення справи про адміністративне переслідування; розгляд і вирішення цієї справи; оскарження та перегляд постанови; виконання постанови[153]. У цьому визначенні автор виокремлює стадію порушення справи про адміністративне переслідування. Крім того, вона не є першою, їй передує стадія адміністративного розслідування. Науковець значну увагу приділяє початку провадження. Така позиція слушна, оскільки якість подальших стадій напряму залежить від рівня якості початкових стадій.

О.В. Кузьменко, яка зазначає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з трьох основних стадій: адміністративне розслідування; розгляд справи; виконання постанови. Крім цих стадій, у разі оскарження постанови особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або іншою особою, що має на це право, виникає ще одна, хоча й факультативна, стадія – перегляд постанови[154]. Далі розглянемо названі стадії детальніше.

Початком провадження у справах про адміністративні правопорушення є момент виявлення уповноваженим суб'єктом учинення особою адміністративного правопорушення або отримання повідомлення про це. Оскільки більшість науковців акцентують увагу на тому, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це адміністративно- процесуальна діяльність уповноважених суб'єктів, треба ураховувати, що така діяльність, наприклад, підрозділу патрульної поліції, починається з моменту:

---

[152] Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М. : Юрид. лит., 1979. 136 с.

[153] Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.

[154] Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення / О. В. Кузьменко та ін. ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2016. 388 с.

1) звернення заявника про вчинення адміністративного правопорушення, адже з цього моменту патрульний поліцейський починає опитувати заявника про обставини події, за потреби виїжджає на місце події, оцінює ситуацію, за наявності свідків – опитує їх та виконує інші процесуальні дії для вирішення справи про адміністративне правопорушення;

2) самостійного виявлення вчинення особою адміністративного правопорушення. За цих умов виконують такі самі процесуальні дії, проте головна відмітність від першої ситуації – це відсутність заявника.

Отже, з огляду на викладене, можна дійти висновку, що перша стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, яку в науковому середовищі називають адміністративним розслідуванням[155], починається з моменту отримання повідомлення про вчинення адміністративного правопорушення або самостійного виявлення адміністративного правопорушення.

5.3. Права та обов'язки учасників розгляду справ про адміністративні правопорушення

Одним із важливих аспектів існування України як правової демократичної держави та здійснення в ній адміністративно-правової реформи є створення умов, які забезпечують можливість реалізації прав і свобод громадян для обстоювання своїх законних інтересів. Вагоме значення у виконанні зазначених завдань належить розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією, у межах якого чільне місце належить визначенню адміністративно-правового статусу його учасників.

М.М. Бурбика зазначає, що суб'єкти адміністративного процесу – це особи, які потенційно можуть і мають право бути учасниками адміністративного процесу за наявності відповідних юридичних фактів. Водночас учасниками процесу є особи, які

[155] Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення / О. В. Кузьменко та ін. ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2016. 388 с.

реально беруть участь у вирішенні й розгляді конкретних адміністративних справ. Дослідники процесуальних відносин активно використовують поняття «суб'єкти провадження»[156].

Аналізуючи це визначення, звернемо на те, що автор розмежовує поняття суб'єктів адміністративного процесу та його учасників. Останні – це реальні особи, які беруть участь в адміністративному процесі, а суб'єктами є особи, які потенційно можуть бути учасниками зазначеного процесу. Але поняття суб'єктів має бути ширшим, ніж учасників адміністративного процесу.

Науковець наводить таку класифікацію суб'єктів адміністративного процесу: особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи; особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права й законні інтереси; особи, які представляють і захищають інтереси інших осіб; особи, які сприяють адміністративним провадженням і здійсненню адміністративного судочинства[157]. Така класифікація за своїм характером загальна, проте охоплює весь спектр суб'єктів, передбачених чинним адміністративним законодавством нашої держави.

До осіб, які розглядають і вирішують адміністративні справи, М.М. Бурбика відносить: адміністративні суди й суди загальної юрисдикції; уповноважені органи (посадові особи) виконавчої ради; уповноважені органи (посадові особи) місцевого самоврядування; непублічні суб'єкти права (органи, або посадові особи громадських організацій, підприємств, установ різних форм власності в ситуаціях, передбачених законами)[158]. Що стосується підрозділу патрульної поліції, який також належить до категорії тих, хто розглядає і вирішує адміністративні справи, то в контексті наведеного переліку він належить до уповноважених органів виконавчої ради.

---

[156] Бурбика М. М., Колесніков М. В., Солонар А. В. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посіб. Суми, 2019. 108 с. С. 27.

[157] Бурбика М. М., Колесніков М. В., Солонар А. В. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посіб. Суми, 2019. 108 с. С. 27.

[158] Бурбика М. М., Колесніков М. В., Солонар А. В. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посіб. Суми, 2019. 108 с. С. 28.

Отже, перший учасник розгляду справ про адміністративні правопорушення права та обов'язки якого ми виокремимо, це особа, яку притягують до адміністративної відповідальності. Її процесуальний статус визначено в ст. 268 КУпАП.

Відповідно до зазначеної статті, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову в справі; бути присутньою під час здійснення розгляду справи; виявити бажання щодо розгляду справи без її участі або клопотати про перенесення розгляду справи на інший час[159].

Отже, у КУпАП наведено лише права такої особи, проте стосовно обов'язків питання залишається відкритим. Проте обов'язки особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, випливають з інших правових норм, а саме з прав посадової особи патрульної поліції, оскільки закон зобов'язує особу виконувати законну вимогу поліцейського. У зв'язку з цим, для того, щоб визначити обов'язки особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, під час розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією, пропонуємо розглянути права й обов'язки посадової особи патрульної поліції.

Реалізація права на захист громадян набуває особливого значення в умовах поглиблення демократизації нашого суспільства, посилення правових засобів захисту прав і свобод людини у її взаємовідносинах з державою, утвердження конституційних гарантій, забезпечення принципів верховенства права, законності та соціальної справедливості в стосунках

[159] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 11.10.2021)

громадян із суб'єктами владних повноважень[160]. Потреба в належному захисті законних прав, свобод та інтересів особи за допомогою наявних правових засобів вирізняється нагальністю. Однією з важливих причин порушення прав особи з боку суб'єктів, наділених владними повноваженнями, є неналежна якість чинного законодавства, зокрема КУпАП[161]. Сьогодні виникає безліч питань стосовно участі захисника під час розгляду справ патрульною поліцією, окремі з яких ми розглянемо в нашій роботі.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення можуть бути залучені для надання правової допомоги та захисту прав адвокат або інший фахівець у галузі права, який за законом має право надавати правову допомогу особисто чи за дорученням юридичної особи. Зазначені особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

Розбіжність між указаними суб'єктами полягає в тому, що адвокатом є особа, яка здійснює правовий захист на професійному рівні. Так, у ст. 131 Конституції України встановлено, що для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура[162]. Ведучи мову про іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, необхідно зазначити, що це – особа, наділена певними знаннями в галузі права. Водночас законодавством не передбачено перелік критеріїв, яким має відповідати остання.

---

[160] Абдулкадірова Е. Е. Стадія розгляду справ патрульною поліцією за участю захисника. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 3–4 серп. 2018 р.). Харків : Східноукр. наук. юрид. організація, 2018. С. 56–62.

[161] Гончарук С.Т. Реалізація права на захист у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Інтернаука. 2017. Вип. 4 (26). С. 100– 104.

[162] Бакаянова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 487 с.

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додають витяг з договору, у якому зазначають повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін[163].

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу[164], у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, який призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Повноваження такого адвоката повинні підтверджуватися відповідним дорученням Центру.

Якщо особа під час розгляду справи виявляє бажання звернутися до захисника своїх прав, то патрульні поліцейські зобов'язані надати особі можливість скористатися таким правом і звернутись за допомогою до адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, або до адвоката, який призначається Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, за умови наявності права на отримання такої допомоги. Усі зазначені особи, згідно з КУпАП, мають право[165]:

---

[163] Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF. (дата звернення: 13.02.2022)

[164] Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 черв. 2001 р. № 3460. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17. (дата звернення: 16.05.2021)

[165] Абдулкадірова Е. Е. Участь захисника під час розгляду справ патрульною поліцією. *Вісник національної академії внутрішніх справ.* 2019. № 4 (113). С. 112–118.

– знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання;

– за дорученням особи, яка запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України[166].

Згідно з положеннями Конституції України, кожна людина має право обирати собі кваліфікованого захисника своїх прав[167]. Реалізація цієї норми є не лише одним з найважливіших прав людини, а й гарантією дотримання низки інших прав[168]. Отже, кожна особа має право сама обирати суб'єкт захисту своїх прав з наведеного вище переліку. Спробуємо розкрити суть і правовий статус кожного з них.

Згідно із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокатура – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації та діяльності адвокатури в порядку, встановленому Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Вона провадить свою діяльність на засадах принципів верховенства закону, незалежності, демократизму, гуманізму й конфіденційності[169].

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається

---

[166] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 15.05.2021)

[167] Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page. (дата звернення: 12.02.2021)

[168] Лисенко Ю. О. Представництво в адміністративному процесі : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 213 с. С.53

[169] Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 лип. 2012 р. № 5076. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17. (дата звернення: 20.02.2021)

витяг з договору, у якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчують сторони власними підписами. Захисник зобов'язаний точно й неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства, використовувати всі передбачені законом засоби захисту прав і законних інтересів громадян, яких притягують до адміністративної відповідальності[170].

Надалі пропонуємо розглянути наступний суб'єкт надання правової допомоги, особливість якого полягає в його безоплатності, оскільки він є державним органом і те, що не кожен має право на отримання можливості скористатися його послугами. Так, Міністерство юстиції України утворює центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, які є територіальними відділеннями Координаційного центру з надання правової допомоги й утворюються з урахуванням потреб відповідної адміністративнотериторіальної одиниці та забезпечення доступу осіб до безоплатної вторинної правової допомоги[171].

Безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Безоплатна вторинна правова допомога передбачає надання таких видів правових послуг:

1) захист;

2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;

3) складання документів процесуального характеру[172].

---

[170] Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 лип. 2012 р. № 5076. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17. (дата звернення: 20.02.2021)

[171] Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 черв. 2001 р. № 3460. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17. (дата звернення: 25.02.2021)

[172] Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 черв. 2001 р. № 3460. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17. (дата звернення: 05.02.2021)

У разі звернення особи про надання одного з видів безоплатної вторинної правової допомоги Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги зобов'язаний протягом десяти днів з дня надходження звернення прийняти рішення щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги. Якщо особа звернулася з такою метою до територіального органу юстиції, цей орган зобов'язаний протягом трьох днів з дня подання звернення надіслати його до Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, діяльність якого поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги зобов'язаний у семиденний строк з дня отримання звернення особи прийняти рішення щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги[173].

5.4. Нормативно-правове забезпечення розгляду справ про адміністративні правопорушення

На сучасному етапі розвитку правоохоронної системи запорукою досягнення високого рівня її ефективності є належне нормативно-правове забезпечення діяльності відповідних органів.

Термін «забезпечення» у сфері адміністративно-правової діяльності розглядають як: норми адміністративного права, що визначають зміст і форми відповідної роботи, акти їх тлумачення, застосування, відповідні адміністративно-правові відносини й інституції, їх утворення та управління [174]; здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин під час встановлення структури, функцій відповідної системи й діяльності, регламентації здійснення основної діяльності, взаємовідносин за допомогою юридичних норм[175].

[173] Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 черв. 2001 р. № 3460. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17. (дата звернення: 25.02.2021)

[174] Хохленко О. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері освіти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.

[175] Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.

Розглядаючи адміністративно-правове забезпечення, В.В. Кириченко досліджує законодавство, що безпосередньо регулює адміністративно-правові відносини [176]. На думку А.В. Філіппова, адміністративно-правовим забезпеченням є механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, який охоплює правові норми, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми й методи адміністративно-правового забезпечення[177].

Отже, нормативно-правове забезпечення – це сукупність законних і підзаконних нормативно-правових актів, які створюють правове поле для її діяльності та належної реалізації відповідних повноважень[178].

Очолює ієрархію нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у вказаній сфері, безперечно, Конституція України. Так, ст. 6 гласить, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України[179].

Друге місце в ієрархії нормативно-правових актів, після Конституції, посідають міжнародні договори. Положення щодо проблеми співвідношення міжнародного й конституційного права знаходимо в ст. 9 Основного Закону України[180]: «Чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладання міжнародних договорів, які

---

[176] Кириченко В. В. Адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності в організації діяльності персоналу ОВС : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.

[177] Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.

[178] Дмитрієв А. А. Принципи та правове регулювання діяльності органів Національної поліції із протидії організованій злочинності. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. Вип. 1. С. 164–174.

[179] Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page. (дата звернення: 12.05.2021)

[180] Тесленко В. М. Взаємодія міжнародного й внутрішньодержавного права в аспекті українського законодавства. *Молодий вчений*. 2017. Вип. 3. С. 566–570.

суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» та ін[181].

На третьому місці – закони та кодекси України. Серед законів, які становлять правову базу розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією, можна виокремити такі: закони України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року № 3353-XI, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X та ін.

Четверте місце посідають нормативно-правові акти, які видає Кабінет Міністрів України, а саме: постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію», від 10 жовтня 2001 року № 1306 «Про Правила дорожнього руху», від 17 грудня 2008 року № 1102 «Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках», від 17 грудня 2008 року № 1086 «Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення» та ін.

Завершальне місце в цій ієрархії належить наказам МВС України, зокрема від 7 листопада 2015 року № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі», від 29 листопада 2007 року № 451 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів Державтоінспекції МВС України щодо контролю за наявністю у водіїв полісів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів та страхових сертифікатів «Зелена картка» при нагляді за дорожнім рухом», від 6 листопада 2015 року № 1376 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» та ін.

[181] Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page. (дата звернення: 12.05.2021)

У контексті нормативно-правового забезпечення діяльності варта уваги практика Конституційного Суду України, адже його рішення є обов'язковими та повинні виконуватись у повному обсязі. Серед основних можна виокремити такі: рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 276 КУпАП від 26 травня 2015 року № 5-рп/2015[182]; рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її в навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 [183] ; рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року № 23-рп /2010[184] та інші.

[182] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення : рішення Конституційного Суду України від 26 трав. 2015 р. № 5-рп/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15. (дата звернення: 10.09.2021)

[183] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) : рішення Конституційного Суду України від 14 груд. 1999 р. № 10-рп/99. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99. (дата звернення: 15.08.2021)

[184] Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) : рішення Конституційного Суду України від 22 груд. 2010 р. № 23-рп /2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10. (дата звернення: 18.09.2021)

5.5. Зарубіжний досвід здійснення розгляду справ про адміністративні правопорушення судом і підрозділами поліції

Реформування правоохоронної системи, що відбувається в Україні, вимагає перебудови й підвищення рівня якості й ефективності діяльності кожного органу та підрозділу вказаної системи. На сьогодні інтеграція України до Європейського Союзу є першочерговим завданням [185], про що свідчать положення Концепції загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [186]. У цій програмі одним із завдань проголошено розвиток законодавства нашої держави в напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів, які мають відповідати усім вимогам, які передбачає законодавство Європейського Союзу. Гармонізація адміністративного законодавства України з відповідним законодавством ЄС вимагає як системного перегляду чинних нормативно-правових актів, так і прийняття нових. Цей процес має супроводжуватись упорядкуванням адміністративного законодавства нашої держави[187].

Підрозділ патрульної поліції як складова правоохоронної системи України також потребує суттєвої уваги з боку науковців, учених і законодавців, оскільки цей підрозділ виконує одне з найголовніших завдань держави – адміністративно-юрисдикційну діяльність, тобто розглядає та приймає рішення в справах про адміністративні правопорушення. Звісно, адміністративні правопорушення не настільки небезпечні для суспільства, як

[185] Іванов І. Є. Шляхи перейняття зарубіжного досвіду щодо проваджень у справах про адміністративні проступки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. Вип. 2. С. 255–258.

[186] Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу : Закон України від 21 листоп. 2002 р. № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/228-15. (дата звернення: 12.08.2021)

[187] Сарибаєва Г. М. Систематизація адміністративного законодавства України: проблеми визначення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6 (15). С. 135–138.

кримінальні злочини, оскільки передбачають більш м'які санкції за їх учинення, проте адміністративні правопорушення вчиняються набагато частіше, що підвищує рівень небезпеки для населення та підриває публічний порядок у державі.

Сьогодні патрульним поліцейським доводиться щодня притягувати осіб до адміністративної відповідальності за різні правопорушення, які законом віднесені до їх компетенції. Унаслідок цього на практиці трапляється безліч випадків, коли особа оскаржує постанову, яку виніс патрульний поліцейський, у суді і за результатами оскарження суд скасовує постанову. Практика засвідчує, що це трапляється у зв'язку з низьким рівнем компетенції деяких співробітників патрульної поліції, недосконалістю законодавчої бази в нашій державі та нормативно-правового забезпечення розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією.

Пропонуємо розпочати огляд зарубіжного досвіду позасудового розгляду справ про адміністративні правопорушення, зокрема органами й підрозділами поліції, з країн Європейського Союзу. Передусім зауважимо, що правоохоронна система європейських країн відображає демократичний шлях розвитку та організації суспільства, який базується на принципах верховенства права, поваги прав і свобод людини. Головна відмітність правової системи країн Європейського Союзу полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу, тобто своєрідного балансу між приватно- та публічно-правовими інтересами суб'єктів права. Відповідно, орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання її прав, свобод і законних інтересів є одним з головних критеріїв розмежування з правовою пострадянською системою, де людину вважали керованим об'єктом, чиї права й інтереси не могли суперечити державним та отримували здебільшого декларативне закріплення.

Вивчення європейського досвіду варто провести у два етапи. Спочатку пропонуємо надати загальну характеристику та здійснити аналіз організації діяльності у сфері об'єкта нашого дослідження країн Західної Європи, а потім – перейти до вивчення досвіду країн Східної Європи. Це доцільно, оскільки держави Західної та Східної Європи мають певні

особливості, з огляду на які вони різняться в питаннях адміністративноделіктного процесу.

Отже, вивчення розгляду справ про адміністративні правопорушення органами та підрозділами поліції в країнах Західної Європи доцільно почати з огляду їх адміністративно-деліктне законодавство, що регулює процес здійснення позасудового розгляду справ про адміністративні правопорушення. Процесуальне адміністративно-деліктне законодавство вказаних країн неоднорідне у контексті правової природи, ступеня систематизації, обсягу повноважень адміністративних органів. Проте процедура застосування адміністративних стягнень для всіх держав стала єдиною підставою для відокремлення адміністративно-деліктного права від кримінального.

Якщо ми говоримо про адміністративні правопорушення й адміністративні санкції, то для правового поля західноєвропейських держав це означає діяльність адміністративних органів щодо залучення осіб до відповідальності в адміністративному, тобто позасудовому, порядку. Суди в зазначених країнах здійснюють лише правосуддя, а в адміністративно-деліктній сфері вони уповноважені лише на надання дозволу щодо застосування заходів примусу і перегляду рішень органів публічної адміністрації щодо призначення стягнень. Попри відмінності в позасудовій процедурі застосування стягнень, переважна більшість держав намагаються системно врегулювати її на законодавчому рівні. Ідеться, передусім, про Німеччину[188], Австрію[189], Швейцарію[190], Італію[191], Іспанію[192] та

[188] Administrative Procedure Act: Germany Law : from 25 May 1976. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Germany/Germany_Administrative%20Procedures%20Act%20VwVfG%201976_amended%202016.pdf. (дата звернення: 10.06.2021)

[189] Questionnaire on the Independence and efficiency of administrative Justice : Austria : web site. URL: https://www.aeaj.org/page/Questionnaire-onthe-Independence-and-efficiency-of-administrative-Justice--Austria.

[190] The Swiss Legal System and Research : web site. URL: https://www.nyulawglobal.org/globalex/Switzerland.html (дата звернення: 11.06.2021)

[191] Administrative Procedure Act: Italy Law : from 7 Augest 1990. No. 241. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Italy/Italy_Administrative%20Procedure%20Act%20No.%20241%20of%201990_amended%202016.pdf. (дата звернення: 11.06.2021)

Португалію [193], у яких впроваджено окремі закони з урегульованою процедурою. У Франції[194], Бельгії[195] та Греції[196] основи процедури були сформовані та продовжують базуватися на практиці адміністративних трибуналів і державних рад цих країн. Датське право не виділяє окремий адміністративно-деліктний процес і передбачає певні юрисдикційні повноваження адміністративних органів лише в межах загального кримінального процесу.

Правова природа матеріального адміністративного деліктного права впливає і на регулювання процесуального. У державах з відокремленим адміністративно-деліктним правом провадження із застосування санкцій є похідним від загальної адміністративної процедури і на нього поширюються положення адміністративно-процесуальних законів.

Наприклад, в Іспанії [197] в одному законодавчому акті об'єднано регулювання загального й деліктного провадження. Практика державних рад Франції[198], Бельгії[199] та Греції[200] є

---

[192] On Legal Regime of Public Administration and Administrative Procedure: Spanish Law: from 26 November 1992. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Spain/Spain_Law%2030-1992%20on%20the%20Legal%20Regime%20of%20the%20Public%20Administration%20and%20Common%20Administrative%20Procedure%201992.pdf. (дата звернення: 12.06.2021)

[193] Code of Administrative Procedure: Portugal : from 7 January 2015. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Portugal/Portugal_Code%20of%20Administrative%20Procedure_2015.pdf. (дата звернення: 12.06.2021)

[194] Hugo Flavier, Charles Froge. Administrative justice in France. Between singularity and classicism. Brics Law Journal. 2016. Vol. 3. № 2. P. 80–111.

[195] Lust S. Administrative law in Belgium. Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis. Antwerpen: Intersentia, 2007. P. 5–60.

[196] Questionnaire on the Independence of administrative Justice: Greece : web site. URL: https://www.aeaj.org/page/Questionnaire-on-the-Independenceof-administrative-Justice-Greece. (дата звернення: 13.06.2021)

[197] The Administrative Justice in Spain: Current Situation and Challenges. URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/The_Administrative_Justice_in_Spain_Current_Situat.pdf. (дата звернення: 13.06.2021)

[198] Hugo Flavier, Charles Froge. Administrative justice in France. Between singularity and classicism. Brics Law Journal. 2016. Vol. 3. № 2. P. 80–111.

[199] Lust S. Administrative law in Belgium. Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis. Antwerpen: Intersentia, 2007. P. 5–60.

[200] Questionnaire on the Independence of administrative Justice: Greece : web site. URL: https://www.aeaj.org/page/Questionnaire-on-the-Independenceof-administrative-Justice-Greece. (дата звернення: 13.06.2021)

також спільною для сфери загального адміністративного провадження та деліктного процесу.

Країни з адміністративним деліктним правом кримінально-правового характеру (Німеччина[201], Швейцарія[202], Італія[203], Португалія[204]) позначені поширенням кримінально-процесуальних нормативних актів на процедуру застосування адміністративних стягнень. У системах окремої адміністративно-деліктної процедури повноваження адміністративних органів щодо вживання примусових заходів до осіб є більш обмеженими порівняно з повноваженнями органів у системах адміністративного провадження кримінально-правового характеру. Адже до значної кількості процедурних дій застосовуються за аналогією правила кримінально-процесуальних нормативно-правових актів.

На вживання примусових заходів, що стосуються значних обмежень особистих прав і свобод осіб, обов'язковою в обох системах є отримання попереднього дозволу суду. Спільними для адміністративних органів європейських країн є можливості затримувати осіб, яких застали на місці вчинення адміністративного правопорушення, допитувати їх, проводити експертизи, оглядати місця подій. Проте характерною для західноєвропейського адміністративного законодавства є обов'язкова прив'язка уживаних примусових заходів до фактів учинення адміністративних правопорушень. Тобто вживання заходів адміністративного примусу поза адміністративно-деліктною процедурою мінімальне.

У всіх країнах забезпечуються права особи, яка притягається до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, тому під час таких проваджень гарантується реалізація таких прав: бути повідомленим про суть звинувачення,

---

[201] Pünder H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. Journals Permissions. 2013. Vol. 11. № 4. P. 940–961.

[202] The Swiss Legal System and Research : web site. URL: https://www.nyulawglobal.org/globalex/Switzerland.html. (дата звернення: 14.06.2021)

[203] Mattarella B. Administrative law in Italy: an historical sketch. Revista de direinto administrativo. 2016. Vol. 271. P. 13–64.

[204] Code of Administrative Procedure: Portugal : from 7 January 2015. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Portugal/Portugal_Code%20of%20Administrative%20Procedure_2015.pdf (дата звернення: 12.06.2021)

застосованих щодо нього або його майна заходів, дату розгляду справи органом; отримувати правову допомогу захисника; збирати докази і подавати їх для розгляду до відповідного органу; висловлюватися з приводу обвинувачення; подавати скаргу на рішення адміністративного органу, за винятком спрощених проваджень. Спільним правилом для держав є можливість проведення спрощених проваджень у разі визнання особою своєї вини в учиненні адміністративного правопорушення та згоди на сплату стягнення. У складних випадках є необхідність проведення органами й підрозділами поліції повного провадження зі здійсненням значної кількості процесуальних дій, а за потреби – проведення усного слухання. Для порушника досить часто спрощене провадження означає можливість сплати мінімального розміру санкції, що, водночас, позбавляє права надалі подавати скаргу на результати спрощеного провадження в суд або вищий адміністративний орган.

У Португалії[205] передбачено два, а в Австрії[206] – навіть три різновиди спрощеного провадження. Розгляд справ про адміністративні правопорушення органами й підрозділами поліції, особливо спрощена їх форма, переважно позбавлена формалізації. Це виявляється в регулюванні початку і подальшого руху проведення справи. Так, у всіх країнах провадження вважають відкритим не з часу прийняття органом формального рішення, а в момент отримання інформації або самостійної фіксації ознак адміністративного правопорушення.

У низці країн особу визнають обвинуваченою з того моменту, коли адміністративний орган уживає щодо неї або її майна будь-які заходи. Законодавство держав гарантує право осіб і визначає механізми оскарження рішень адміністративних органів про застосування адміністративних санкцій. Способи оскарження залежать від правового змісту провадження.

---

[205] Code of Administrative Procedure: Portugal : from 7 January 2015. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Portugal/Portugal_Code%20of%20Administrative%20Procedure_2015.pdf (дата звернення: 12.06.2021)

[206] The Development of Austrian Administrative Law : web site. URL: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002085236202800210?journalCode=rasb.

У країнах з деліктним провадженням кримінально-правового характеру допускається лише судове оскарження рішень. А в системі відокремленого процедурного адміністративно-деліктного права передбачається адміністративне й судове оскарження до адміністративного суду або суду загальної юрисдикції.

Правова природа і зміст процедурного адміністративно-деліктного законодавства у східноєвропейських державах залежать від співвідношення матеріального кримінального й адміністративно-деліктного права. У правових системах держав з відносно відокремленим правом про адміністративні делікти (Польща[207], Чехія[208] і Словаччина[209]) провадження здійснюється за загальними правилами адміністративного процесу. Лише в Чехії та Словаччині закон про проступки встановлює особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення порівняно із Законом про адміністративне провадження. Водночас польське законодавство не визначає особливостей регулювання процедури застосування адміністративних стягнень, їх передбачено в Кодексі про адміністративне провадження. Інші країни з окремим адміністративноделіктним правом (Литва[210], Латвія[211]) не поширили дію своїх адміністративно-процесуальних законів на адміністративно-деліктні процедури. Це зумовлено існуванням старих кодексів про адміністративні правопорушення.

---

[207] The Approach to Administrative Law in Poland and the United Kingdom : web site. URL: https://www.jstor.org/stable/760355?seq=1. (дата звернення: 15.06.2021)

[208] Czech Administrative Law - Legal regulation of procedure language in administrative proceedings : web site. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Telegram%20Desktop/05_Czech_Administrative_Law.pdf. (дата звернення: 19.06.2021)

[209] Administrative Procedural Code: Slovakia Law : from 1 January 1968. URL: https://www.refworld.org/docid/3ae6b50410.html (дата звернення: 16.06.2021)

[210] Administrative justice in Europe: Report for Lithuania. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Telegram%20Desktop/lithuania_en.pdf. (дата звернення: 19.06.2021)

[211] Administrative Violations Code: Latvia Law : from 7 December 1984. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Latvia/Latvia_Administrative%20Violations%20Code_1985,%20amended%202016_LV.pdf. (дата звернення: 15.06.2021)

Литва і Латвія також донині залишають у судів повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Але підготовлена в Латвії Концепція законопроєкту про адміністративні стягнення засвідчує необхідність позбавлення суду повноважень з розгляду таких справ, оскільки це суперечить природі адміністративних деліктів і відповідальності за них. У Хорватії та Сербії створено окрему систему судів для розгляду справ про адміністративні правопорушення. У Болгарії, Словенії та Естонії справи про адміністративні правопорушення розглядають суди, які мають право здійснювати кримінальне провадження[212].

Адміністративні органи, у тому числі поліція, Чехії та Словаччини застосовують такі адміністративні стягнення: попередження, штраф, заборона діяльності й конфіскація майна. Вони мають право також застосувати заходи впливу у вигляді обмежувальних заходів і вилучення предметів. Дотриманню принципу невідворотності відповідальності сприяють встановлені в законах тривалі терміни давності переслідування (один рік з моменту вчинення порушення – у Чехії, Словаччині, Хорватії, Сербії, Болгарії; два роки – у Словенії та Естонії). Для окремих видів адміністративних правопорушень визначають і триваліші терміни давності – три, п'ять років. Лише в Латвійському кодексі про адміністративні правопорушення передбачено чотирирічний термін давності.

У законодавстві більшості країн (Польща[213], Чехія[214], Словаччина[215], Словенія[216], Хорватія[217], Сербія[218], Естонія[219])

---

[212] Миронюк Р. В. Европейский опыт функционирования системы органов административно-деликтной юрисдикции и направления его внедрения в отечественное законодательство. *Всероссийский журнал научных публикаций*. 2013. Вип. 2 (17). С. 33–36.

[213] The Approach to Administrative Law in Poland and the United Kingdom : web site. URL: https://www.jstor.org/stable/760355?seq=1. (дата звернення: 21.06.2021)

[214] Закон Чеської Республіки «Про проступки» : від 17 квіт. 1990 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Cheh_1990.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

[215] Administrative Procedural Code: Slovakia Law : from 1 January 1968. URL: https://www.refworld.org/docid/3ae6b50410.html. (дата звернення: 20.06.2021)

[216] Закон Республіки Словенія «Про проступки» : від 12 груд. 2002 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Slov_2002.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

[217] General Administrative Procedure Act: Republic of Croatia : from 27 March 2009. URL: https://www.legislationline.org/documents/id/16474. (дата звернення: 20.06.2021)

[218] Закон Республіки Сербія «Про проступки» : від 12 груд. 2002 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

початок адміністративного провадження незаформалізоване, і воно вважається відкритим з моменту отримання адміністративним органом заяви про факт учинення адміністративного правопорушення або його виявлення під час своєї діяльності. У державах зі старими адміністративно-деліктними нормативними актами (Болгарія[220], Латвія[221], Литва[222]) залишається заформалізована процедура початку адміністративного провадження, воно вважається відкритим, якщо є офіційний документ, наприклад протокол про адміністративне правопорушення.

Положення законодавства більшості держав дають право адміністративним органам та органам поліції здійснювати розгляд справ про адміністративні правопорушення кількох видів: загальний з проведенням усного слухання (є характерним для всіх держав, крім Словенії); загальний без проведення усного слухання (Словенія[223], Хорватія[224]); прискорений – проводиться на місці вчинення порушення та завершується виданням наказу із зобов'язанням сплатити штраф протягом установленого терміну (характерний для всіх держав, крім Польщі, Литви, Латвії); на місці вчинення правопорушення – завершується виданням довідки про сплачений штраф (представлено в усіх державах). На відміну від довідки, наказ може бути оскаржений зацікавленими особами.

---

[219] Деликтно-процессуальный Кодекс Эстонской Республики : от 22 мая 2002 г. URL: http://v1.juristaitab.ee. (дата звернення: 21.06.2021)

[220] Administrative Procedure Code: Bulgaria Law : from 12 July 2006. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Bulgaria/Bulgaria_AdminProcedureCode_2006_amended2016.pdf. (дата звернення: 22.06.2021)

[221] Administrative Violations Code: Latvia Law : from 7 December 1984. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Latvia/Latvia_Administrative%20Violations%20Code_1985,%20amended%202016_LV.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

[222] Administrative justice in Europe: Report for Lithuania. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Telegram%20Desktop/lithuania_en.pdf. (дата звернення: 22.06.2021)

[223] Закон Республіки Словенія «Про проступки» : від 12 груд. 2002 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Slov_2002.pdf. (дата звернення: 23.06.2021)

[224] General Administrative Procedure Act: Republic of Croatia : from 27 March 2009. URL: https://www.legislationline.org/documents/id/16474. (дата звернення: 25.06.2021)

ТЕМА 6. РОЗГЛЯД МІСЦЕВИМИ ЗАГАЛЬНИМИ СУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ (КАС УКРАЇНИ)

6.1. Поняття адміністративної справи.

6.2. Відкриття провадження у справі. Підготовче судове засідання.

6.3. Зупиненння і закриття провадженя у справі.

6.4. Судові рішення.

6.1. Поняття адміністративної справи

Адміністративна справа - в Україні - 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. Синонімом цього поняття є справа адміністративної юрисдикції.

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

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

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

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

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

входить до правової категорії «адміністративна справа», визначальною рисою є його розгляд виключно в судовому порядку.

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

Щодо третьої ознаки, то законодавець наводить чіткий перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Що ж до поняття «адміністративна справа», то воно одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали такого спору; наприклад, коли суд вирішує адміністративну справу, це треба розуміти як розгляд спору, а винесення рішення за результатами розгляду справи – як матеріали спору.

6.2. Відкриття провадження у справі. Підготовче судове засідання

Попереднє судове засідання – це судове засідання, що відбувається в межах підготовчого провадження.

Метою підготовчого провадження є вжиття заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку (ч. 2 ст.

110 КАС України). З цією метою суд може, зокрема, прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання.

Разом з тим, ч. 1 ст. 111 КАС України визначає мету попереднього судового засідання: з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку

Отже, загальною метою попереднього судового засідання, як і всього підготовчого провадження, є всебічний та об'єктивний розгляд і вирішення справи в одному судовому засіданні протягм розумного строку. Спеціальною метою попереднього судового засідання є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи.

Призначення попереднього судового засідання. Попереднє судове засідання не є обов'язковим у жодній справі. Воно призначається за необхідності. Необхідність у проведенні попереднього судового засідання визначається на власний розсуд суддею, який проводить підготовку справу до судового розгляду, і може бути зумовлена:

1) недостатністю наданих позивачем доказів;

2) необхідністю уточнити підстави або предмет позовних вимог;

3) необхідністю вирішити питання, які за законом належить вирішувати в судовому засіданні з повідомленням сторін. Це питання про передачу справи до іншого суду за підсудністю (ч. 2 ст. 22), про забезпечення позову (ч. 3 ст. 118), про забезпечення доказів (ч. 3 ст. 75), про судове доручення (ч. 4 ст. 115),

4) необхідністю вирішення інших питань, щодо яких суд вважає необхідним заслухати думку сторін (наприклад, залишення позову без розгляду, зупинення та поновлення провадження у справі, закриття провадження).

Суддя може призначити попереднє судове засідання у будь-якій справі, охоплюючи справи, для яких установлено скорочені строки розгляду. Проте, слід враховувати, що строки розгляду в такому випадку не продовжуються. Тому попередні судові засідання в таких справах, зазвичай, не призначаються.

Відповідно до п. 4 ч. 4 ст. 107 КАС України, дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним, зазначається в ухвалі про відкриття провадження у справі. Тож, питання про призначення попереднього судового засідання вирішує одноособово суддя, який відкриває провадження у справі. Відкриття провадження у справі та призначення попереднього судового засідання вирішується однією ухвалою: спочатку в резолютивній частині зазначається про відкриття провадження, далі – про призначення попереднього судового засідання на певну дату та годину.

Попереднє судове засідання може бути призначено ухвалою суду й після відкриття провадження, якщо потреба у ньому виникла в ході підготовчого провадження, що передбачено у п. 4 ч. 2 ст. 110 КАС України. Водночас треба мати на увазі часові межі: попереднє судове засідання може бути проведене лише в межах підготовчого провадження. Тож якщо суд уже перейшов до стадії судового розгляду, попередні судові засідання у справі неможливі.

Закон не забороняє суду проводити кілька попередніх судових засідань в одній справі, якщо буде така необхідність.

Процесуальний порядок проведення попереднього судового засідання. Відповідно до ч. 1 ст. 110 КАС України підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі. Ці дії суддя здійснює одноособово. Тому й попереднє судове засідання у справі проводиться суддею одноособово навіть тоді, коли судовий розгляд колегіальний.

Процесуальні особливості попереднього судового засідання визначені ст. 110 КАС України. Таке засідання проводиться за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Тому їх треба повідомляти про час та місце засідання у загальному порядку. Їх неявка не є перешкодою для засідання.

За заявою однієї зі сторін про неможливість прибуття до суду попереднє судове засідання може бути відкладено, якщо причини неприбуття будуть визнані судом поважними. Вимоги ст. 128 КАС України на попереднє судове засідання не поширюються, тому суд може провести його й у разі неявки

сторін з поважних причин. Вирішуючи питання про відкладення попереднього судового засідання, суд виходить, насамперед, з можливості досягнення мети засідання без участі осіб, які не з'явилися, а не з причин їх неявки.

На практиці часто постає питання про технічну фіксацію попереднього судового засідання. У ст. 41 КАС України зазначено: суд під час судового розгляду адміністративної справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Отже, фіксування судового засідання здійснюється під час судового розгляду справи. Відповідно до ч. 2 ст. 122 КАС України судовий розгляд адміністративної справи здійснюється в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження. Тож попереднє судове засідання, яке відбувається в межах підготовчого провадження, не є формою судового розгляду справи, а тому вимоги закону про повне фіксування засідання технічними засобами до нього не застосовуються. Таке засідання може проводитися без фіксації. Однак на практиці судді часто фіксують і попереднє судове засідання. І це правильно, оскільки дозволяє відтворити хід засідання та юридично значимі дії його учасників.

Якщо суд вважає за необхідне проводити повну фіксацію попереднього судового засідання, то така здійснюється за загальними правилами, передбаченими гл. 4 КАС України. Але правила ст. 43 КАС України щодо зауважень щодо технічного запису і журналу судового засідання до попереднього судового засідання не застосовуються.

Висловлюються думки про можливість фіксації попереднього судового засідання протоколом[і]. Однак треба мати на увазі, що ст. 45 КАС України передбачає, що протокол складається про вчинення окремої процесуальної дії поза залою судового засідання або під час виконання судового доручення. Інших випадків не передбачено. Головним у розумінні цієї норми є те, що процесуальна дія відбувається поза залою судового засідання, а не поза судовим засіданням. Іншими словами, якщо суд вчиняє процесуальні дії не в примішення суду, то складається протокол. Застосування його в інших випадках законом не передбачено.

Послідовність дій судді в попередньому судовому засіданні законом не визначається. Кожен суддя має право робити це так, як йому зручно. З урахуванням існуючої практики, можна запропонувати такий порядок попереднього судового засідання:

1) підготовча частина:

- суддя відкриває попереднє судове засідання й оголошує, яка справа розглядається;

- секретар судового засідання доповідає судді, хто з викликаних і повідомлених осіб прибув у попереднє судове засідання, чи вручено судові повістки та повідомлення тим, хто не прибув, і повідомляє причини їх неприбуття, якщо вони відомі;

- суддя встановлює особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряє повноваження посадових і службових осіб, представників;

- секретар судового засідання повідомляє про здійснення повного фіксування попереднього судового засідання (якщо таке здійснюється), а також про умови фіксування судового засідання;

- суддя оголошує склад суду, а також відомості про секретаря судового засідання і роз'яснює особам, які беруть участь у справі та прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи. Заяви про відвід вирішуються в загальному порядку;

- суддя роз'яснює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їхні права й обов'язки, видає пам'ятку про їхні права й обов'язки.

2) з'ясування позовних вимог і заперечень:

- суддя з'ясовує, чи підтримує позивач адміністративний позов, і пропонує позивачеві (його представнику) дати пояснення щодо суті порушення його прав. Необхідно з'ясувати, які права порушено, якими діями, і хто їх вчинив. У разі, якщо позовна заява складена незрозуміло або неточно (некваліфіковано), суддя уточнює позовні вимоги. Якщо уточнення позовних вимог пов'язане з необхідністю зміни підстав або предмета позову, суддя пропонує позивачеві подати про це письмову заяву та встановлює строк;

- суддя задає уточнюючі запитання позивачеві;

- суддя з'ясовує, чи визнає позов відповідач. Якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов, суд може прийняти постанову про задоволення адміністративного позову (ч. 4 ст. 121);

- суддя роз'яснює сторонам можливості щодо примирення. Якщо сторони бажають примиритися, суд може оголосити перерву в попередньому судовому засіданні (в межах строку розгляду справи) або дати час, необхідний для примирення. У цьому випадку може також вирішуватися питання про зупинення провадження у справі (п. 4 ч. 1 ст. 156 КАС України), якщо надійшло звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення.

Якщо про можливість примирення заявляє лише одна сторона, а інша таку можливість заперечує, суд не вправі зволікати з судовим розглядом, оскільки це б було порушенням вимоги про розгляд справи протягом розумного строку;

- суддя пропонує відповідачеві (його представнику) пояснити на чому грунтуються заперечення проти позову. Відповідачеві пропонується викласти заперечення письмово та надати докази, які їх підтверджують;

- суддя задає уточнюючі запитання відповідачеві;

- з дозволу судді сторони вправі задавати одна одній запитання. Проте, як показує досвід, на цій стадії це робити недоцільно;

3) з'ясування наявності обставин, які є перешкодою для розгляду справи:

- суддя з'ясовує, чи є обставини, які є підставою для залишення позовної заяви без розгляду на стадії підготовчого провадження. Вони передбачені у ст. 155 КАС України:

а) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

б) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

в) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

г) надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;

д) особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;

е) провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статті 106 цього Кодексу, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом.

Якщо є одна з наведених вище обставин, суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду, яка виготовляється окремим процесуальним документом.

- суддя з'ясовує наявність підстав для закриття провадження у справі. Відповідно до ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі:

1) якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

2) якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;

3) якщо сторони досягли примирення;

4) якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;

5) у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу.

- суддя з'ясовує, чи є підстави для зупинення провадження. Підстави зупинення визначені у ст. 156 КАС України:

а) смерть або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі;

б) необхідність призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи;

в) неможливість розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства;

г) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення.

д) захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою;

е) знаходження особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою;

є) призначення судом експертизи;

ж) інші причини за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору.

Про зупинення провадження у справі суд постановляє ухвалу.

У п. 6 Постанови Пленуму ВАС України від 02.04.2007 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» висловлено правову позицію, що попереднє судове засідання у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, відповідно до ч. 2 ст. 111 КАС України проводиться суддею одноособово незалежно від предмета спору та/чи підсудності справи. Якщо ж на цій стадії буде вирішуватись питання про закінчення розгляду справи, то за наявності умов, передбачених частинами першою та другою статті 24 КАС України, справа повинна розглядатися і вирішуватися колегію у складі трьох суддів.

Ця ж думка знайшла відображення у п. 12 Постанови Пленуму ВАС України від 25.06.2009 № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів,

пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні»: під час проведення підготовчого провадження всі процесуальні дії суддя вчиняє одноособово. Це стосується і тих справ, які належить розглядати колегією суддів, крім випадків, коли розгляд справи в суді першої інстанції завершується у підготовчому провадженні під час попереднього судового засідання і процесуально оформлюється такими судовими рішеннями, як ухвали про залишення позовної заяви без розгляду, про закриття провадження у справі або коли в підготовчому провадженні під час попереднього судового засідання врегулювання спору між сторонами може бути закінчено постановою про задоволення адміністративного позову, яка приймається в разі визнання позову відповідачем. У таких випадках склад суду (одноособовий, колегіальний) визначається залежно від умов, передбачених статтями 23, 24 КАС України.

Таким чином, якщо судовий розгляд справи повинен здійснюватися колегіально, ухвала суду, якою закінчується провадження в адміністративній справі (про залишення позовної заяви без розгляду, закриття провадження, в тому числі внаслідок відмови від позову або примирення) або постанова про задоволення позову внаслідок його визнання відповідачем, постановляється колегіально. Тому якщо під час попереднього судового засідання суддя дійде висновку про необхідність вчинення зазначених дій, то підготовчє провадження у попередньому судовому засіданні закінчувати не можна. У цьому випадку, попереднє судове засідання потрібно відкласти і в наступному колегіальним складом суду постановити ухвалу, якою закінчити провадження.

4) з'ясування питання про склад осіб, які братимуть участь у справі:

- суддя з'ясовує питання про заміну неналежної сторони (ч. 1 ст. 52), необхідність участі у справі другого відповідача (ч. 3 ст. 52), заміну сторони чи третьої особи правонаступником (ст. 55), залучення третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог (ст. 53), законних представників (п. 6 ст. 56), органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді (ч. 3 ст. 60), допуск чи призначення перекладача (ч. 2 ст. 68).

Треба враховувати, що за загальним правилом суд не має права залучати до справи відповідача (співвідповідача), оскільки це було б порушенням принципу диспозитивності (ст. 11). Залучення другого відповідача судом передбачено як виняток лише у випадку незгоди позивача на заміну відповідача іншою особою. Але і в цих випадках це лише право суду, а не його обов'язок.

Окремо зупинимся на третіх особах, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Непоодинокі випадки, коли позивачі зазначають таких третіх осіб безпосередньо у позовній заяві, а суди розглядаються їх у процесуальному статусі «третьої особи», так би мовити, «за фактом». Така практика не відповідає закону.

Відповідно до ч. 2 ст. 53 КАС України, «треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду». Тож, правовою підставою для участі у справ третьої особи є:

а) заява третьої особи про вступ у справу на стороні позивача або відповідача;

б) клопотання особи, яка бере участь у справі;

в) ініціатива суду.

У першому випадку особа вступає у справу, а в двох інших – залучається. Очевидно, що рішення про залучення її до участі у справі ухвалюється судом. Відповідне клопотання особи, яка бере участь у справі, є лише процесуальним приводом для розгляду цього питання судом. Тому, правовою підставою для залучення до участі у справі третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, може бути лише ухвала суду. Саме по собі зазначення у позовній заяві третіх осіб не надає їм цього процесуального статусу, якщо питання про їх залучення не вирішене ухвалою суду.

З огляду на це, якщо у позовній заяві зазначені треті особи, то суд повинен розцінювати це як клопотання позивача про

залучення третіх осіб і в попередньому судовому засіданні з'ясовувати у позивача підстави залучення їх до участі у справі. Якщо такі підстави будуть встановлені, суд залучає відповідну третю особу, якщо ні – відмовляє у задоволенні клопотання. В обох видпадках суд постановляє ухвалу;

5) визначення предмету та засобів доказування:

- суддя визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору. Відповідно до ст. 138 КАС України предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду тощо) та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі.

Предмет доказування у справі складають:

а) обставини, на які як на підставу позову покликається позивач;

б) обставини, на які покликається відповідач;

в) обставини, визначені правовими нормами, яка регулюють спірні правовідносини;

г) інші обставини, що мають правове значення для справи.

Предмет доказування у справі визначається суддею;

- суддя з'ясовує, які факти визнаються сторонами, а які належить доказувати. Визначення фактів, що визнаються сторонами, – важливе завдання попереднього судового засідання. Відповідно до ч. 3 ст. 72 КАС України, «обставини, які визнаються сторонами, можуть не доказуватися перед судом, якщо проти цього не заперечують сторони і в суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання. Визнання стороною в суді обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення, не є для суду обов'язковим (ч. 2 ст. 76)».

Для того, щоб певні обставини вважалися такими, що визнаються сторонами (а отже і не потребують доказування), суддя після визначення предмету доказування у справі з'ясовує у відповідача його позицію (визнає чи заперечує) щодо кожного окремого факту, який наводиться позивачем, а у позивача – щодо фактів, на які покликається відповідач. Далі суддя з'ясовує чи визнають сторони інші факти, які мають значення для справи.

Неоднозначним є питання про процесуальне закріплення визнання факту. У разі повної фіксації попереднього судового засідання, визнання фіксується технічним засобом. А як бути, коли фіксація не здійснюється?

Відповідно до ч. 2 ст. 158 КАС України, «судове рішення, яким суд … приймає рішення щодо інших процесуальних дій, … викладається у формі ухвали». На нашу думку, встановлення визнання факту є процессуальною дією судді, яка передбачена законом, тому її слід вирішувати ухвалою. Тобто щодо кожного окремого факту, який визнають сторонни, суддя постановляє ухвалу: «Факт такий-то вважати таким, що визнаний сторонами».

У такому самому порядку суддя визнає певні обставини загальновідомими (п. 2 ст. 72).

- суддя з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання. Невизнані факти потребують доказування. Доказування відбувається з допомогою засобів доказування, якими є пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників, показання свідків, письмові і речові докази, висновки експертів.

Сторони повинні назвати, які саме засоби доказування будуть надані суду. Якщо цих доказів недостатньо, суд може запропонувати надати додаткові докази або витребувати додаткові докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи. Якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребовує необхідні докази. Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребовує названі документи та матеріали (ст. 71). Про витребовування доказів суд постановляє ухвалу.

Відповідно до ст. 114 КАС України «суд може запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази

у строк, встановлений судом. Цей строк визначається з таким розрахунком, щоб інша сторона, при бажанні, могла ознайомитися із цими доказами до судового засідання. Питання про прийняття доказів, наданих з порушенням строку, встановленого судом, вирішується судом з урахуванням поважності причин несвоєчасного надання доказів. Отже, суд може відмовити у прийнятті доказів, наданих з порушенням строку».

6) отримання заяв та вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі:

- суддя з'ясовує чи є у сторін заяви чи клопотання, пов'язані із підготовкою справи до судового розгляду. Сторони можуть заявити про колегіальний розгляд справи (ч. 2 ст. 24), про застосування наслідків пропуску строку звернення до суду (ст. 100). З приводу заяв суд не поставляє ухвалу.

Сторони можуть заявити клопотання про передачу справи за підсудністю (ст. 22), проведення в залі фото та відеозйомки із застосуванням стаціонарної апаратури (ч. 8 ст. 12), проведення закритого судового засідання (ч. 3 ст. 12), призначення експертизи (ст. 81), забезпечення доказів (ст. 73-75), об'єднання чи роз'єднання справ (ст. 116), забезпечення позову (ст. 118), про обов'язкову участь сторони у справі (ст. 120).

Клопотання вирішуються ухвалою суду в порядку їх надходження, після з'ясування думки інших осіб, які беруть участь у справі і з'явилися в засідання. Якщо їх вирішення потребує додаткових доказів, суддя може оголосити перерву в попередньому судовому засіданні.

7) закінчення попереднього судового засідання:

Після з'ясування в попередньому судовому засіданні усіх обставин, які суддя вважав за необхідне встановити, попереднє судове засідання оголошується закритим.

На практиці судді часто завершують попереднє судове засідання ухвалою про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду. Це не суперечить закону. Однак потрібно враховувати, що відповідно до ст. 121 КАС України, така ухвала постановляється за наслідками підготовчого провадження, а не попереднього судового засідання. Очевидно, що підготовче провадження не

вичерпується одним лише попереднім судовим засіданням і не завжди закінчується ним. Підготовка може тривати і після попереднього судового засідання. Тому ухвала про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду за наслідками попереднього судового засідання може бути ухвалена лише тоді, коли суддя вжив усіх заходів, необхідних для розгляду справи.

Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, які беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день. У цьому випадку теж постановляється ухвала про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду

6.3. Зупиненння та закриття провадженя у справі

Суд зупиняє провадження у справі в разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи, ліквідації суб'єкта владних повноважень, іншого органу, а також злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, - до встановлення правонаступника;

2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи - до вступу у справу законного представника;

3) об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного провадження, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, - до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі; суд не може посилатися на об'єктивну неможливість розгляду справи у випадку, коли зібрані докази дозволяють встановити та оцінити обставини (факти), які є предметом судового розгляду;

4) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення, у тому числі шляхом медіації, - до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;

5) перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, - до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції;

6) прийняття рішення про врегулювання спору за участю судді - до припинення врегулювання спору за участю судді.

Суд має право зупинити провадження у справі в разі:

1) захворювання учасника справи, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, - до одужання;

2) знаходження учасника справи у довгостроковому відрядженні, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, - до повернення з відрядження;

3) перебування учасника справи на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі - до припинення перебування на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі;

4) призначення судом експертизи - до одержання її результатів;

5) перегляду судового рішення у подібних правовідносинах (в іншій справі) у касаційному порядку палатою, об'єднаною палатою, Великою Палатою Верховного Суду - до набрання законної сили судовим рішенням касаційної інстанції;

6) направлення судового доручення щодо збирання доказів - до надходження ухвали суду, який виконував доручення, про виконання доручення або неможливість виконання доручення;

7) звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги, вручення виклику до суду чи інших документів до

іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави - до надходження відповіді від іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави на судове доручення про надання правової допомоги, вручення виклику до суду чи інших документів;

9) розгляду типової справи і оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі - до набрання чинності рішенням Верховного Суду у зразковій справі;

10) постановлення ухвали про тимчасове вилучення доказів державним виконавцем для дослідження судом - до закінчення виконавчого провадження з вилучення доказів для дослідження судом.

Суд закриває провадження у справі:

1) якщо справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;

2) якщо позивач відмовився від позову і відмову прийнято судом;

3) якщо сторони досягли примирення;

4) якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду про закриття провадження у справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

5) у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи або припинення юридичної особи, за винятком суб'єкта владних повноважень, які були однією із сторін у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

6) щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень чи окремих їх положень, якщо оскаржуваний нормативно-правовий акт або відповідні його положення визнано протиправними і нечинними рішенням суду, яке набрало законної сили;

7) щодо оскарження індивідуальних актів та дій суб'єкта владних повноважень, якщо оскаржувані акти та дії суб'єкта владних повноважень було змінено або скасовано рішенням суду, яке набрало законної сили;

8) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо оскаржувані порушення були

виправлені суб'єктом владних повноважень і при цьому відсутні підстави вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення.

Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, а також вирішує питання про розподіл між сторонами судових витрат, повернення судового збору з бюджету. Ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена.

6.4. Судові рішення

Належна реалізація завдань адміністративного судочинства, регламентованих статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України, а також виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань, визначених статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року щодо забезпечення права на судовий захист, перебувають у прямій залежності, крім іншого, і від ухвалення адміністративними судами законних та обґрунтованих судових рішень, що ґрунтуються на безпосередньому, неупередженому, повному, всебічному аналізі усіх обставин справи адміністративної юрисдикції згідно із нормами матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Однак, не дивлячись на закріплення законодавцем у пунктах 12 та 13 статті 3 КАС України визначення понять «постанова» й «ухвала» адміністративного суду, змістовний аналіз відповідних адміністративно-процесуальних норм не дає можливості сформулювати цілісну систему конститутивних ознак, котрі характеризують судове рішення у справах адміністративної юрисдикції, що породжує постійні наукові дискусії у площині порушених теоретичних проблем.

Як цілком слушно відзначає О.М. Шиманович[225], питання про суть судового рішення є питанням про головну ознаку, що

[225] Шиманович О. М. Проблема сутності (правової природи) судового рішення в цивільному процесуальному праві України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – Вип. 62. – К.: Київ. ун-т, 2004. – С. 137-140.

характеризує судове рішення як правовий інститут і визначає його місце серед інших актів державних органів. Суть судового рішення не може бути зрозумілою поза зв'язком зі змістом, формою і завданнями судової діяльності.

На переконання М.Г. Авдюкова, суть судового рішення полягає в тому, що воно є актом правосуддя, який захищає права сторін, правопорядок у державі шляхом вирішення правових спорів між сторонами по суті. Суть судового рішення полягає в захисті прав сторін шляхом підтвердження наявності або відсутності правовідносин, взаємних прав та обов'язків сторін і в примусі до відповідної, зазначеної в рішенні поведінки[226]. Однак наведена позиція науковця не є змістовно аргументованою, виходячи з такого. Детально аналізуючи теоретичні висновки М.Г. Авдюкова, звернемо увагу на ту обставину, що судовим рішенням, зокрема і в адміністративному процесі, адміністративний суд не завжди вирішує публічно-правовий спір по суті, а в деяких випадках, за наявності відповідних, установлених чинним процесуальним законодавством підстав, може завершити судовий розгляд адміністративної справи, в тому числі, і закриттям провадження у справі. З наведеного формулювання прямо випливає, що обсяг поняття «судове рішення в адміністративному процесі» повинен бути зведений винятково до прийняття адміністративним судом за результатами розгляду адміністративної справи судового рішення у формі постанови. Однак останнє прямо суперечить приписам статті 158 КАС України, оскільки звужує обсяг юрисдикційних повноважень адміністративного суду.

П.П. Гуреєв під судовим рішенням розуміє найважливіший акт правосуддя, у якому суд, керуючись законом, від імені держави і на підставі встановлених у судовому засіданні фактів, вирішує справу по суті, дає відповідь на вимогу позивача та заперечення відповідача, вирішує питання про охорону та захист інтересів громадян і юридичних осіб[227].

---

[226] Авдюков М. Г. Судебное решение / М. Г. Авдюков. – М.: Юрид. лит., 1959. – 192 с.

[227] Гуреев П. П. Судебное разбирательство гражданских дел. – М.: Госюриздат, 1958. – 199 с.

З позиції М.Й. Штефана судове рішення являє собою акт правосуддя у справі, який ґрунтується на встановлених у судовому засіданні фактах і застосуванні норм матеріального і процесуального права [228]. Наведене визначення судового рішення дещо розширює його зміст у порівнянні з аналізованими нами вище науковими підходами, оскільки вченим при формулюванні дефініції відповідної категорії охоплюються не виключно ті судові рішення, котрими судом вирішується спір сторін по суті, а й ті, котрими суд може вирішувати й інші процесуальні питання, що пов'язані з провадженням у конкретній справі. Водночас загальнотеоретична конструкція матерії судового рішення сформульована цим науковцем дещо абстрактно, бо не розкриває визначальних (конститутивних) ознак останнього.

На переконання Л.В. Левшина[229], судове рішення, з одного боку, базується на конкретній правовій нормі, і є нічим іншим, як розпорядженням щодо певної поведінки конкретним учасникам спірних правовідносин, а з іншого боку – судове рішення надає право на приведення в дію державного апарату примусу, здатного в необхідних випадках виконати це рішення незалежно від бажання зобов'язаної особи.

З погляду В.С. Стефанюка[230], суть рішення адміністративного суду полягає в тому, що воно є основним і найважливішим актом правосуддя, ухваленим іменем України, і спрямованим на захист прав, свобод і законних інтересів громадян, організацій, державних і суспільних інтересів, зміцнення законності і правопорядку, на запобігання правопорушенням, виховання у громадян і посадових осіб поваги до Конституції і законів України, честі й гідності людини.

Як відзначають І.В. Решетникова та В.В. Яркова, під судовим рішенням необхідно розуміти такий акт суду першої інстанції, яким суд на підставі встановлених у судовому засіданні юридичних фактів згідно з нормами процесуального і

---

[228] Штефан М. Й. Цивільний процес. – К.: Ін Юре, 2001. – 696 с.

[229] Левшин Л. В. Сущность и значение судебного решения в советском гражданском процессе: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 1953. – 20 с.

[230] Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.

матеріального права, вирішує цивільну справу по суті, тобто задовольняє позов, скаргу, заяву повністю чи в певній частині або відмовляє в їх задоволенні[231].

На переконання В.В. Комарова[232], судове рішення – це правозастосовний акт, постановлений іменем України, оформлений у вигляді процесуального документа, яким владно підтверджується наявність чи відсутність спірних правовідносин, в результаті якого воно перетворюється на безспірне на підставі встановлених у судовому засіданні фактичних обставин справи. Дану думку повністю підтримують й А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник[233]. Однак, враховуючи наведені вище аргументи, вказане визначення неповне й таке, що потребує додаткового наукового синтезу й уточнення, оскільки воно ґрунтовно не розкриває суть судового рішення адміністративного суду.

Я.П. Синицька [234] у процесі проведених наукових розробок й змістовного аналізу сутності судового рішення в адміністративному судочинстві приходить до висновку про те, що воно являє собою процесуальний документ, котрий ґрунтується на встановлених у судовому розгляді фактах і застосуванні норм права, яким вирішується по суті адміністративна справа щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, що набирає законної сили в установленому законодавством порядку і підлягає виконанню. У цілому наведена дослідницею теоретична конструкція поняття судового рішення цілком аргументованою й сприйнятна, за виключенням

---

[231] Решетникова И. В. Гражданский процесс. – М.: НОРМА, 2002. – 340 с.

[232] Проблемы науки гражданского процессуального права / В. В. Комаров, В. А. Бигун, В. В. Баранкова; под ред. В. В. Комарова. – Х.: Право, 2002. – 440 с.

[233] Адміністративний процес України: навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.

[234] Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві. Форум права. – 2011. – № 4. – С. 681-685.

того, що, як уже було відзначено вище, не може бути сприйнято в її змісті формулювання, котре зводить судове рішення виключно до акта правосуддя, яким адміністративний суд вирішує матеріально-правові вимоги позивача у справі по суті. Окрім того, розгляд судового рішення виключно через призму усієї сукупності процесуальних документів, що формуються у процесі розгляду і вирішення адміністративної справи, не дає змоги відтінити ті специфічні ознаки, що характеризують його як акт правосуддя, специфічну правову форму забезпечення захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів фізичних прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Метою судового рішення є досягнення юридичної визначеності у спірних правовідносинах, яке переконує сторони і суспільство у справедливості суду, утвердженні ним прав людини та запобігає стану невизначеності в аналогічних ситуаціях.

Судове рішення має бути самодостатнім, щоб його можна було зрозуміти, не звертаючись до матеріалів справи чи актів законодавства.

Наразі Кодекс адміністративного судочинства згідно, з ч. 1 ст. 241, визначає такі судові рішення: ухвала, рішення та постанова.

Зокрема, встановлено, що судове рішення у формі постанови приймається адміністративним судом апеляційної чи касаційної інстанцій і є вирішенням справи по суті (п. 14 ч. 1 ст. 4 КАС України). Судове рішення суду першої інстанції називається «рішенням суду» (п. 13 ч. 1 ст. 4 КАС України).

А прийняття ухвал як форми судового рішення здійснюється з метою врегулювання процедурних питань, пов’язаних з рухом справи, прийняттям до розгляду клопотання та заяви учасників справи, вирішенням питання про відкладення розгляду справи, обґрунтуванням доцільності оголошення перерви, визначенням підстав зупинення провадження у справі (ч. 2 ст. 321 КАС України).

Наголосимо на важливих аспектах написання судових рішень. Основними вимогами до судових рішень є законність, обгрунтованість і вмотивованість.

Судове рішення має відповідати вимогам законності (тобто відповідати нормам матеріального права за дотримання норм процесуального права) й обґрунтованості (має бути ухвалене судом на підставі повного і всебічного з'ясування обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні). На таких ознаках судових рішень, як повнота, зрозумілість і чіткість викладення інформації, які (рішення) складаються з чотирьох частин (вступної, описової, мотивувальної та резолютивної з додержанням зазначеної послідовності), необхідно акцентувати на законодавчому рівні.

Якість судового рішення залежить головно від якості його вмотивування. Виклад підстав прийняття рішення не лише полегшує розуміння та сприяє визнанню сторонами суті рішення, але, насамперед, є гарантією проти свавілля. По-перше, це зобов'язує суддю дати відповідь на аргументи сторін і вказати на доводи, що лежать в основі рішення й забезпечують його правосудність; по-друге, це дає можливість суспільству зрозуміти, як функціонує судова система», – зазначила Консультативна рада європейських суддів у Висновку про якість судових рішень.

Рішення адміністративного суду змістовно містить: відомості про сторони спору (законних представників або уповноважених) з необхідним наголошенням на особливості їх статусу у судовому провадженні, відомості про найменування та склад адміністративного суду, обставини справи, правові та фактичні засади прийняття рішення, висновок адміністративного суду по спору, визначення порядку оскарження рішення.

Структурно дані складові змісту судового рішення по адміністративній справі поєднуються у вступну, описову, мотивувальну та резолютивну частини.

Отже, судове рішення є найважливішим актом здійснення правосуддя, ухваленим відповідно до норм матеріального та процесуального права. Судовими рішеннями є: ухвали, рішення, постанови.

ТЕМА 7. РОЗГЛЯД АПЕЛЯЦІЙНИМИ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ЯК СУДАМИ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНІ СПРАВИ

7.1. Аналіз судової практики за результатами розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

7.2. Аналіз судової практики за результатами розгляду справ за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній знаходиться.

7.1. Аналіз судової практики за результатами розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб

Під час розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, та прийняття за наслідками такого розгляду відповідних рішень суб'єкти розгляду скарги керуються положеннями Конституції України, Кодексу, Закону України «Про Центральну виборчу комісію», інших законів України, цим Порядком та іншими актами Центральної виборчої комісії, прийнятими на виконання законів України[235].

Принцип загального виборчого права сьогодні передбачений основними міжнародними документами (наприклад, ст. 21 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року) та визнається одним з базових, без гарантування якого вибори не можуть вважатися демократичними. Відповідно до Керівних принципів щодо виборів Кодексу належної

[235] Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів від 21 серпня 2020 року № 192 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0192359-20#Text (дата звернення: 11.06.2022)

практики у виборчих справах, ухвалених Венеційською Комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5-6 липня 2002 року), загальне виборче право означає, що кожна людина має право обирати й бути обраною. Водночас це право може і навіть повинно бути обмежене певними умовами. Конституційний Суд України у п. 4.1 рішення від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 (справа про виборчу заставу) 1 зауважує, що такі вимоги в науці та практиці виборчого права мають назву виборчих цензів (кваліфікацій), під якими розуміють визначені конституцією або законом умови для набуття або здійснення активного і пасивного виборчого права. Історично виборчі цензи розвивались у напрямку розширення кола осіб, які володіють активним виборчим правом, і сьогодні міжнародна спільнота напрацювала значну кількість рекомендацій щодо гарантування права голосу та, як наслідок, забезпечення принципу загального виборчого права.

У Пояснювальній доповіді Кодексу належної практики у виборчих справах (п. I, 1.2.), ухваленій Венеційською комісією на 52 пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року), наголошується, що належне ведення списків виборців має суттєве значення для гарантування загального виборчого права. Спори щодо уточнення списків виборців є одними з найбільш поширених. Так, у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» від 12.09.2014 № 9 зазначено: «Аналіз статистичних даних показує, що за кількістю справи за позовними заявами про уточнення списків виборців домінують серед інших категорій виборчих справ. Так, під час виборів народних депутатів України у 2006 році кількість справ цієї категорії становила 5618 справ, або 78 % загальної кількості справ (7182), у 2007 році – 7689 справ, або 90 % загальної кількості справ (8501), у 2012 році – 6448, або 72 % загальної кількості справ (9009)».

На виборах Президента України 2019 року у справах № 344/4971/19 (рішення ІваноФранківського міського суду Івано-Франківської області від 22 березня 2019 року) та № 454/112/19 (рішення Сокальського районного суду Львівської області від 18 січня 2019 року) відповідачами виступили виключно ДВК, у справі № 463/2042/19 (рішення Личаківського районного суду міста Львова від 21 березня 2019 року) відповідачем виступила ДВК, а орган ведення Реєстру третьою особою, у справі № 607/5990/19 (рішення Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 13 березня 2019 року) відповідачем виступив виключно орган ведення Реєстру, у справах № 712/3836/19 (рішення Соснівського районного суду міста Черкаси від 21 березня 2019 року) та № 465/1522/19 (рішення Франківського районного суду міста Львова від 21 березня 2019 року) відповідачами виступили ДВК та орган ведення Реєстру.

У справі № 520/7831/19 рішенням Київського районного суду міста Одеси від 16 квітня 2019 року було встановлено, що позивачка є громадянкою України, має право голосу, що підтверджується копією паспорту, та бажає здійснити волевиявлення на виборчій дільниці № 511074. Суд дійшов висновку, що позов необхідно задовольнити і зобов`язати відповідача включити позивача до списку виборців для голосування на виборчій дільниці № 511074. Водночас у судовому рішенні не було визначено виборчу адресу виборця, тому П’ятий апеляційний адміністративний суд, постановою від 19 квітня 2019 року3 частково змінив рішення суду першої інстанції, оскільки «колегія суддів вважає, що виборча адреса позивача є головною підставою для реалізації позивачем свого права на участі у виборах на виборчій дільниці № 511074, а тому така виборча адреса повинна бути зазначена у рішенні суду про включення позивача до списку виборців на вказаній виборчій дільниці».

З точки зору предметної юрисдикції неоднозначною є ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 29 березня 2019 року у справі № 400/911/191, якою суд відкрив провадження в адміністративній справі, де позивач звернувся до

суду з позовом до міського голови, Відділу ведення ДРВ адміністрації Інгульського району Миколаївської міської ради про: 1) зобов'язання міського голови повідомити Відділ ведення ДРВ, що позивач зареєстрований за певною адресою; 2) зобов'язання Відділу ведення ДРВ включити позивача до списку виборців Дільничної виборчої комісії №480842. Попри те, що рішенням Миколаївського окружного адміністративного суду від 29 березня 2019 року було відмовлено у задоволенні позову, водночас суд зауважив у резолютивній частині, що «апеляційні скарги на судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 273-277 цього Кодексу, можуть бути подані у дводенний строк з дня їх проголошення, а на судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніш як за чотири години до початку голосування». Однак уточнення списків виборців стосувалась лише одна з позовних вимог, яку згідно з п. 2 ч. 1 ст. 20, ч. 2 ст. 274 КАС України розглядає місцевий загальний суд як адміністративний. З іншого боку, в частині зобов'язання міського голови повідомити відділ ведення Реєстру вважаємо спірним застосування правил оскарження, визначених ст. 273-277 КАС України.

Оболонський районний суд м. Києва встановив, що «позивачка зареєстрована з 30.10.2015 року за адресою: АДРЕСА_1, однак не включена до списку виборців виборчої дільниці по місцю реєстрації». На виконання ч. 3 ст. 274 КАС України, згідно з якою суд при розгляді цього позову звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця, Оболонський районний суд міста Києва подав запит щодо надання відомостей з Державного реєстру виборців. З отриманої інформації вбачалося, що «станом на 28.03.2019 року о 19:30 з'ясовано, що ОСОБА_1 внесена в список виборців на виборчій дільниці по місцю колишнього проживання та реєстрації у АДРЕСА_2 (виборча дільниця, що утворена на постійній основі: № 800505)». Тобто виникла ситуація, коли особа, яка була внесена до списку виборців на виборчій дільниці №800505, просила зобов'язати виборчу комісію включити її до списків на

виборчій дільниці № 800480. При чому судове рішення було ухвалено за 3 дні до дня голосування. Оболонський районний суд міста Києва, посилаючись ч. 2 ст. 3 Закону України «Про вибори Президента України» щодо однократного голосування, яке у ст. 18 ВК України відображено як принцип одноразового голосування, відмовив у задоволенні позову.

У справі № 554/3428/19 позивач звернувся з позовом до відділу ведення Реєстру та ДВК щодо включення його до списку виборців ДВК № 531215 територіального округу № 144 для голосування на виборах Президента України 21 квітня 2019 року. Октябрський районний суд міста Полтави у рішенні від 18 квітня 2019 року встановив, що позивач знятий з реєстрації 14.11.2018 року. Відповідно до його доводів він фактично проживає за новою адресою у квартирі, що придбана за договором купівлі-продажу від 23.11.2018 року, водночас на день звернення не має зареєстрованого місця проживання. Суд відмовив у задоволенні адміністративного позову, а Другий апеляційний адміністративний суд постановою від 20 квітня 2019 року2 залишив рішення суду першої інстанції без змін, мотивуючи це тим, що «права позивача участі його у виборах не є безмежними та реалізація свого виборчого права на голосування на пряму залежить від самої особи. Без здійснення передбачених законом дій, результат який очікує така особа досягнутий не може бути. Реалізація одного права, яке є похідним та напряму залежить від свободи реалізації такою особою іншого свого права, яка повинна буде вчинити певні дії визначені законом. Законодавством встановлено процедуру реалізації такого права для запобігання інших порушень при проведенні виборів. Вимоги щодо дотримання такого порядку жодним чином не перешкоджають для реалізації позивачем свого права участі у виборах. Колегія суддів зазначає, доказів того, що позивач ОСОБА_1 не скористався встановленою п.3 ст.8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» можливістю та звертався з мотивованим зверненням чи запитом до відповідного органу за місцем проживання чи перебування, ні суду першої інстанції, ні суду апеляційної інстанції не надано».

7.2. Аналіз судової практики за результатами розгляду справ за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній знаходиться

Примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені із мотивів суспільної необхідності – це перехід права власності на земельні ділянки, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду (ст. 1 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»).

Примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності можливе лише земельних ділянок, які перебувають у приватній власності фізичних чи юридичних осіб. Таке відчуження є підставою припинення права приватної власності на землю та виникнення права комунальної чи державної власності на відчужену земельну ділянку. Підставою для примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності є неотримання згоди власника земельної ділянки на її викуп для суспільних потреб.

ніціатором щодо викупу земельної ділянки для суспільних потреб може належати лише органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування, спеціальним адміністраціям щодо управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду. За наслідками розгляду пропозицій суб'єктів, відповідний орган у місячний строк з дня надходження такої пропозиції приймає рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб. Орган, який прийняв рішення про викуп земельної ділянки, зобов'язаний письмово повідомити про це їх власника (власників) протягом п'яти днів з дня прийняття такого рішення, але не пізніше як за три місяці до їх викупу. Цю інформацію (письмове повідомлення) надсилається власнику (власникам) земельної ділянки, рекомендованим листом з

повідомленням про вручення або вручається йому (їм) особисто під розписку.

До інформації (письмового повідомлення) додається план земельної ділянки (її частини), що підлягає викупу, і посвідчена в установленому законом порядку копія рішення про її викуп. Власник (власники) земельної ділянки протягом одного місяця з дня отримання інформації (письмового повідомлення) відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування про надання згоди на проведення переговорів щодо умов викупу або відмову від такого викупу.

До інформації (письмового повідомлення) додається план земельної ділянки (її частини), що підлягає викупу, і посвідчена в установленому законом порядку копія рішення про її викуп. Власник (власники) земельної ділянки протягом одного місяця з дня отримання інформації (письмового повідомлення) відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування про надання згоди на проведення переговорів щодо умов викупу або відмову від такого викупу.

У постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду[236] суд розглядав, адміністративне провадження про примусове відчуження земельних ділянок у державну власність з мотивів суспільної необхідності. 01.02.2019 ТОВ «Юмджи Інвест» звернулося до Добропільської районної державної адміністрації з клопотанням про прийняття рішення про вилучення (викуп) частин земельних ділянок, які перебувають у приватній власності ОСОБА_1 у державну власність з метою подальшого надання в оренду товариству для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, а саме:

- земельної ділянки площею 1,8451 га, що є частиною земельної ділянки площею 6,0400 га з кадастровим № 14220087700:03:000:0065;

[236] Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.03.2020 року. Справа №850/8/19. Адміністративне провадження №А/9901/273/19, №А/9901/274/19. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88061961 (дата звернення: 31.05.2022)

- земельної ділянки площею 2,4457 га, що є частиною земельної ділянки площею 6,3553 га з кадастровим № 1422087700:03:000:0069;

- земельної ділянки площею 0,1337 га, що є частиною земельної ділянки площею 6,7200 га з кадастровим № 1422087700:03:000:0197.

гідно з витягами з Державного земельного кадастру про земельну ділянку земельна ділянка площею 6,0400 га з кадастровим № 14220087700:03:000:0065, земельна ділянка площею 6,3553 га з кадастровим № 1422087700:03:000:0069 та земельна ділянка площею 6,7200 га з кадастровим № 1422087700:03:000:0197 належать на праві власності ОСОБА_1 . Категорія земель – землі сільськогосподарського призначення, вид використання – для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Розпорядженням голови Добропільської райдержадміністрації №135 від 22.04.2019 визначено викупити у державну власність для суспільних потреб з метою видобування корисних копалин загальнодержавного призначення на території Шахівської сільської ради Добропільського району Донецької області за межами населених пунктів частини вищезазначених земельних ділянок, що належать на праві власності ОСОБА_1 .

Розпорядженням голови Добропільської райдержадміністрації № 218 від 02.08.2019 затверджено Акт визначення розміру збитків, що підлягають відшкодуванню у зв'язку з викупом земельних ділянок приватної власності ОСОБА_1 у державну власність для суспільних потреб для цілей видобування корисних копалин загальнодержавного значення, яким не виявлено наявності збитків, які можуть бути завдані ОСОБА_1 при викупі земельних ділянок у державну власність для суспільних потреб.

Позивач в обґрунтування заявлених вимог посилається на те, що до позивача з відповідними листами звернулось ТОВ «Юмджи Інвест» з клопотанням прийняти рішення про викуп земельних ділянок для суспільних потреб, з подальшим наданням земельних ділянок в оренду ТОВ «Юмджи Інвест» для видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Своє прохання обґрунтовувало тим, що є підприємством

видобувної промисловості, що здійснює діяльність з видобутку вогнетривких глин родовища «Победа», яке розташоване на території Добропільського району Донецької області за межами населеного пункту на підставі спеціального дозволу на користування надрами від 21.11.2016 № 6157. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 № 827 вогнетривка глина, яку видобуває ТОВ «Юмджи Інвест», входить до переліку корисних копалин загальнодержавного значення. У межі географічних координат спеціального дозволу на користування надрами потрапляє частина земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які належать на праві приватної власності відповідачу. Тому єдиним вирішенням цього питання є вилучення (викуп) спірних ділянок для суспільних потреб у державну власність в порядку, визначеним Законом України від 17.11.2009 № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об`єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі також - Закон № 1559-VI), з подальшою передачею в оренду із зміною цільового призначення під землі промисловості. Голова Добропільської РДА видав розпорядження від 22.04.2019 № 135 «Про викуп земельних ділянок для суспільних потреб» і таким чином прийняв рішення викупити спірні земельні ділянки під розміщення та обслуговування об`єктів, пов`язаних з видобуванням корисних копалин. Позивач вважає, що здійснив всі можливі заходи для проведення переговорів з власником, але відповідач ухиляється від їх проведення, таким чином не надав згоди на викуп земельних ділянок. Тому Добропільська РДА звернулася до суду з позовом щодо примусового викупу земельних ділянок у державну власність з мотивів суспільної необхідності з метою їх надання ТОВ «Юмджи Інвест». Зазначає, що запаси вогнетривкої глини майже виснажені, тому її видобуток буде вагомим внеском в розвитку національної економіки. У своїй діяльності ТОВ «Юмджи Інвест» сприяє реалізації Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, якою передбачено зокрема пошук нових родовищ високоякісної вогнетривкої сировини.

Відповідач заперечував щодо задоволення позовних вимог, посилаючись на те, що позивач не обґрунтував суспільну необхідність у викупі спірних земельних ділянок. При цьому позивачем не зазначено, коли саме планується розробка корисних копалин на землях відповідача. Відповідачем порушено приписи Закону України «Про захист персональних даних», оскільки відповідач не надавав дозвіл на обробку своїх персональних даних щодо збирання інформації та проведення експертно-грошової оцінки земельних ділянок, що належать йому на праві власності. Ненадання позивачем повного тексту копій звіту експертно-грошової оцінки земельних ділянок позбавило відповідача можливості замовити рецензування звітів відповідно до приписів частини 5 статті 5 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Позивач належним чином не вивчив питання щодо наявності вільних земельних ділянок і можливості їх передачі у власність відповідачу взамін частини земельних ділянок, які підлягають вилученню. Крім того, вилучення лише часток земельних ділянок унеможливить для відповідача користування іншою частиною земельних ділянок, оскільки це призведе до їх забруднення в процесі видобування корисних копалин. Як наслідок, відповідач втратить джерело заробітку, оскільки виробництво сільськогосподарської продукції є єдиним видом діяльності та способом отримання доходу відповідачем. Проте рішення про викуп у відповідача всіх земельних ділянок, а не їх частини, позивачем не розглядалося. Позивачем порушено процедуру відчуження земельних ділянок, визначену частиною 1 статті 16 Закону № 1559, оскільки ані згоди, ані відмови відповідача позивач не отримав та передчасно звернувся до суду з цим позовом.

Третя особа ТОВ «Юмджи Інвест» позов підтримала у повному обсязі, посилаючись на те, що в даному випадку викуп спірних земельних ділянок для видобування корисних копалин загальнодержавного значення знаходиться в межах допустимого розумного втручання держави в здійснення повноважень власника. Відмова у викупі приведе до втрат бюджету у зв'язку

з втратою запасів вогнетривкої глини, які після подальшого просування кар'єру вже неможливо виймати. Це призведе до будівлі нового кар'єру та, як наслідок, до збільшення собівартості видобутої сировини та стане нерентабельним, а третя особа не зможе виконати свої зобов`язання щодо ефективного та раціонального користування надрами. Також відмова у викупі земельних ділянок може порушити право власності товариства з огляду на практику Європейського суду щодо мирного володіння майном. Перелік суспільних потреб визначений Законом № 1559 та співпадає з метою викупу земельних ділянок у відповідача. Інформація про земельну ділянку та її власника є публічно відкритою, тому позивач не вчинив жодних порушень Закону України «Про захист персональних даних». Позивачем вивчено належним чином питання можливості надання відповідачу вільних земельних ділянок замість тих, що викуповуються, однак згідно з інформацією Держгеокадастру на території Добропільського району відсутні вільні земельні ділянки сільськогосподарського призначення. З огляду на положення Закону №1559 відповідач має право самостійно визначити можливість раціонального використання решти земельних ділянок та вимагати їх викупу. Тобто, якщо відповідач визначить, що решту земельних ділянок неможливо в подальшому використовувати за цільовим призначенням позивач готовий здійснити викуп і решти земельних ділянок відповідача. Викуп земельних ділянок не вплине на доходи відповідача, оскільки викуп проводиться за повним відшкодуванням вартості земельної ділянки. Крім цього відповідач має у власності земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею 78,6569 га та у користуванні - загальною площею 228,5064 га. Позивач додержався процедури проведення переговорів, визначеної статтею 15 Закону № 1559, однак не отримав згоди власника на відчуження, тому звернувся до суду з цим позовом.

Перший апеляційний адміністративний суд, приймаючи оскаржуване рішення, зазначив, що єдиним шляхом відведення земельних ділянок відповідача загальною площею 4,4245 га для видобування корисних копалин є їх вилучення (викуп) для суспільних потреб у державну власність в порядку, визначеному

Законом № 1559, з подальшою передачею в оренду із зміною цільового призначення під землі промисловості. Також Перший апеляційний адміністративний суд дійшов висновку щодо безпідставності наступних доводів відповідача: що ненадання позивачем повного тексту копій звіту експертно-грошової оцінки земельних ділянок позбавило відповідача можливості замовити рецензування цих звітів відповідно до приписів частини 5 статті 5 Закону № 1559; щодо порушення позивачем приписів Закону України «Про захист персональних даних» щодо збирання інформації та проведення експертно-грошової оцінки земельних ділянок, що належать на праві власності ОСОБА_1, здійснення фотографування і обстеження земельних ділянок; щодо невивчення належним чином питання щодо наявності вільних земельних ділянок і можливості їх передачі у власність відповідачу взамін частини земельних ділянок, які підлягають вилученню; щодо порушення позивачем процедури відчуження земельних ділянок, визначеної частиною 1 статті 16 Закону №1559; що вилучення лише часток земельних ділянок унеможливить для відповідача користування іншою частиною земельних ділянок, оскільки це призведе до їх забруднення в процесі видобування корисних копалин; про втрату ним єдиного джерела заробітку в разі прийняття рішення про примусове відчуження частин спірних земельних ділянок. Разом із тим, Перший апеляційний адміністративний суд вказав, що позивачем не мотивовано, в чому полягає загальнодержавний інтерес, який обумовлює виключну необхідність примусового відчуження земельних ділянок, а саме по собі розташування на ній корисних копалин загальнодержавного значення не свідчить про наявність такого інтересу. Ініціатором викупу (відчуження) земельної ділянки виступає приватне підприємство, яке здійснює господарську діяльність пов`язану з видобуванням корисних копалин для забезпечення власних комерційних інтересів, що свідчить в першу чергу про комерційний характер такої ініціативи. Забезпечення робочих місць та сплата обов`язкових платежів до місцевого та державного бюджетів є обов`язком роботодавця, який нерозривно пов`язаний із здійсненням господарської діяльності і також не може характеризувати такі обставини як «виключну необхідність» в

розумінні Закону і бути підставою для примусового відчуження належної відповідачу земельної ділянки. Видобування корисних копалин має більш короткий строк за терміном, ніж сільськогосподарська діяльність на земельній ділянці, враховуючи, що розроблення родовищ полягає у підготуванні поверхні землі, а саме у видаленні родючого шару, його розкритті (спорудженні траншей), виконанні розкривних робіт (у тому числі відвальних робіт), після такої зміни стану земельної ділянки її родючість втрачається. Позивач не надав доказів переваг економічної ефективності від надання в оренду земельної ділянки для видобування корисних копалин в порівнянні з використанням земельної ділянки в сільськогосподарській діяльності.

Верховний Суд констатує, що наданим правом на залучення іншого суб'єкта оціночної діяльності чи проведення рецензування звіту з оцінки майна відповідач не скористався, відтак погоджується із висновком Першого апеляційного адміністративного суду, який визнав безпідставним доводи відповідача, що ненадання позивачем повного тексту копій звіту експертно-грошової оцінки земельних ділянок позбавило відповідача можливості замовити рецензування цих звітів.

Перший апеляційний адміністративний суд також дійшов правильного висновку, що забезпечення робочих місць та сплата обов'язкових платежів до місцевого та державного бюджетів є обов'язком роботодавця та не може характеризувати такі обставини як «виключну необхідність» в розумінні Закону і бути підставою для примусового відчуження належної відповідачу земельної ділянки. Разом із тим, попри правильне встановлення фактичних обставин справи судом та правомірність вищенаведених висновків Першого апеляційного адміністративного суду, останній в оскаржуваному рішенні, відмовляючи у задоволенні позову, виходив із недоведеності позивачем наявності суспільної необхідності вилучення спірних земельних ділянок, комерційного характеру такого вилучення та посилався на те, що спірні земельні ділянки належать до земель сільськогосподарського призначення та позивачем не доведено переваг економічної ефективності від надання в оренду земельної ділянки для видобування корисних копалин в порівнянні з використанням земельної ділянки в сільськогосподарській діяльності.

В обґрунтування вказаного висновку посилався на рішення Європейського Суду з прав людини, постановлені у справах щодо аналогічної категорії спорів. Проаналізувавши зміст даних рішень колегія суддів зауважує, що такі були постановлені за фактичних обставин справи, які не є подібними до обставин, встановлених судами під час розгляду даної справи (у наведених справах відносини стосувалися побудови автомобільного шосе, формування лісопаркової зони місцевого та загальнодержавного значення, збереження узбережжя морів, океанів, забезпечення нормального функціонування іноземних дипломатичних місій у державі, раціоналізації сільського господарства шляхом консолідування землеволодінь, що розташовані по сусідству, що має на меті підвищення продуктивності землі, тощо), тому немає підстав вважати їх висновки прецедентними або такими, що мають бути застосовані судом під час розгляду даної справи.

У пункті 42 рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кривенький проти України» (заява № 43768/07) останній зазначив, що Суд має оцінити, чи позбавлення права власності на земельну ділянку було законним, чи здійснювалося воно в інтересах суспільства та чи переслідувало законну ціль за допомогою засобів, достатньо пропорційних цілі, якої прагнули досягнути (див., серед інших джерел, рішення у справі «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), заява № 10373/05, пункти 49, 50, від 15.09.2009). Суд вважає, що позбавлення майна відповідало суспільним інтересам і переслідувало законну ціль (пункт 44 вказаного рішення).

Системний аналіз положень Закону № 1559-VI дає змогу дійти висновку, що у випадку неотримання згоди власника земельної ділянки з викупом для суспільних потреб вона може бути примусово відчужена у державну чи комунальну власність лише як виняток з мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення, зокрема, об`єктів, пов`язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення. Тобто визначальними рисами такого відчуження є винятковість, наявність суспільної необхідності та мета – розміщення визначених об’єктів, а саме: об’єктів національної безпеки і оборони; лінійних об’єктів та об’єктів транспортної і

енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ.

Системний аналіз положень Закону № 1559-VI дає змогу дійти висновку, що у випадку неотримання згоди власника земельної ділянки з викупом для суспільних потреб вона може бути примусово відчужена у державну чи комунальну власність лише як виняток з мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення, зокрема, об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення. Тобто визначальними рисами такого відчуження є винятковість, наявність суспільної необхідності та мета – розміщення визначених об'єктів, а саме: об'єктів національної безпеки і оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ.

Разом із тим, колегія суддів вважає передчасним висновок Першого апеляційного адміністративного суду в частині втрати родючості спірних земельних ділянок, оскільки відповідно до статті 52 Закону України «Про охорону земель» рекультивації (комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель) підлягають, зокрема, землі, які зазнали змін внаслідок проведення гірничодобувних робіт. Роботи із зняття, складування, збереження та нанесення ґрунтової маси на порушені земельні ділянки здійснюються за рахунок осіб, з ініціативи яких порушено ґрунтовий покрив.

ТЕМА 8. ПОНЯТТЯ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НЕОДНАКОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВАСУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

8.1. Поняття та види колізії в адміністративному судочинстві.

8.2. Аналіз судової практики з питань неоднакового застосування чинного законодавства судами адміністративної юрисдикції.

8.3. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції та конституційної юрисдикції.

8.4. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції та цивільної юрисдикції.

8.5. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції та господарської юрисдикції.

8.1. Поняття та види колізії в адміністративному судочинстві

Однією з найбільших проблем сучасного вітчизняного законодавства є проблема забезпечення його належної якості. Якість законодавства значно пов'язана з низкою вимог до повноти регулювання, ясності та чіткості викладення змісту норм, відсутності колізійних положень тощо. Що ж стосується актів процесуального законодавства, зокрема процесуальних кодексів, на підставі яких здійснюються усі види судочинства, то вимоги до їхньої якості мають бути найвищими.

Визначений ст. 8 Конституції України принцип верховенства права проявляється у пануванні права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави втілення його у правотворчу та правозастосовну практику, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, рівності тощо[237]. Невід'ємною складовою принципу верховенства права є принцип правової

[237] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15– рп/2004 від 02.11.2004 р.URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710– 04 (дата звернення: 20.05.2021)

визначеності – загальний принцип права, який гарантує забезпечення легкості з'ясування змісту права і можливість скористання цим правом у разі необхідності. Із конституційних принципів рівності та справедливості випливає вимога визначеності ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі[238].

Дотримання принципу правової визначеності вимагає від держави створення органів, які б забезпечували таке розуміння, і застосування правової норми, яке б не порушувало вказаних конституційних принципів рівності та справедливості.

Недосконаліть законодавчої техніки та суперечності в законах, наявність випадків регулювання одних і тих же правовідносин нормами різних законів спричиняє неоднакове застосування судом одних і тих самих норм матеріального права й ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах. Тому Конституцією України гарантується право на апеляційне оскарження та касаційний перегляд судових рішень. Як зазначає С. Шевчук, діючи за законом, суди можуть порушувати органічну суть права, вириваючи норму із контексту. Норми закону мають застосовуватись в контексті європейських стандартів – для сприяння захисту прав і свобод людини з метою дотримання принципу верховенства права: відшукання принципу, в якому норма може бути лише елементом аргументації[239].

Проблема визначення природи «правової колізії» стара як людство, і пояснити це явище намагалися з давніх часів, починаючи з античних філософів, але конфліктна наука як наука

---

[238] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) № 5– рп/2005 від 22.09.2005 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710– 05 (дата звернення: 21.05.2021)

[239] Судья ЕСПЧ ad hoc Станислав Шевчук: судьи не могут работать «в ящик». Когда они принимают решение, то ожидают его испосления. *Закон и бизнес*. № 48 (1138) 30.11– 06.12.2013.

складалася лише в XX столітті. У 50–60 рр. вчені із Заходу розвивали концептуальну систему, структуру й елементи «правової колізії» та розширили ці категорії до соціальної реальності. Термін «колізія» вживався ще у римському приватному праві та походить від латинського «*collision*», що означає «конфлікт, зіткнення протилежних обставин та інтересів».

Латинський термін «*collisio*» у словниках іноземних слів перекладається як «стикання протилежних сил, прагнень або інтересів». У юридичному значенні розуміється розбіжність між окремими законами однієї держави або суперечності між законами, судовими рішеннями різних держав[240].

Питання виникнення причин колізій права актуальне, оскільки від чіткості представлення правової проблеми буде залежати її розв'язання. Крім цього, формування належного функціонування механізму розв'язання колізій права дозволить підвищити ефективність правового регулювання та забезпечить стабільність і розвиток правової системи загалом.

Колізійна проблема до XX ст. не була предметом спеціального аналізу та вивчення. Усе, як правило, обмежувалося констатацією юридичного факту існування колізій, а також висвітленням найбільш типових способів їх подолання.

Д. Лилак зауважує, що поняттям правових колізій охоплюються усі протиріччя, що виникають у правовій системі суспільства, зокрема у правових концепціях, теоріях та поглядах, правосвідомості та правовій культурі, правоутворенні та реалізації норм права, правовій поведінці, законності правопорядку, праворозумінні[241].

Однією з перешкод належного функціонування механізму визначення та розмежування адміністративної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення та інших адміністративних справ є існування окремих правових колізій. При цьому правові

[240] Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень/ уклад.: О.І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк; НАН України, Ін– т мовознавства ім. О.О. Потебні. Київ: Довіра, 2006. С. 241.

[241] Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика): дис. … канд. юрид. наук 12.00.01. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 175 с.

колізії характерні не лише в питаннях про розмежування підвідомчості розгляду адміністративно– деліктних справ, а вони мають місце і при розмежуванні предметів відання органів адміністративної юрисдикції.

Ю. Тихомиров визначав правові колізії, як суперечності між існуючими правовими актами, інститутами, вимогами, діями щодо зміни, визнання або відторгнення [242]. Автор розглядав правові колізії у широкому розумінні, але не зачіпав практичну проблематику цього питання – колізії правових норм.

Найбільш точною видається дефініція правових колізій, яку запропонував М.І. Матузов. Зокрема він тлумачить їх як розходження чи суперечність між окремими нормативно–правовими актами, які регулюють одні й ті ж або суміжні суспільні відносини, а також суперечності, що виникають у процесі правозастосовної діяльності та здійснення компетентними органами та їх посадовими особами своїх повноважень[243].

На думку Я.І. Ленгер, «правові колізії можуть виражатися в стиканні норм і актів всередині правової системи; неправомірних діях усередині механізму публічної влади, між державними та іншими інститутами й органами; розбіжностями між нормами зарубіжних законодавств; суперечках між державами і суперечностями між нормами національного і міжнародного права»[244].

Подолання судами правових колізій відбувається таким чином: обирають одну із суперечливих норм, керуючись колізійними правилами галузевого верховенства: «наступний закон скасовує дію попереднього», «спеціальний закон скасовує дію загального». Правильний вибір на основі визначення та вивчення об'єктивних умов справи і пояснення норм, застосованих у конкретній справі, належить до відання адміністративних судів і загальних судів. Адміністративні та

[242] Тихомиров Ю. Юридическая коллизия, власть и правопорядок. *Государство и право*. 1994. № 1. С. 3–11.

[243] Матузов Н. И. Юридические коллизии и способы их разрешения. Теория государства и права: курс лекций под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997. С. 424– 439.

[244] Ленгер Я.І. Муніципально– правові колізії: загальнотеоретичний аспект: монографія. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 73.

загальні суди зобов'язані індивідуально вирішувати, які норми слід використовувати у справі, що розглядається, за наявності колізії у правовому регулюванні, а також у випадках виявлення не скасованих у встановленому порядку, але насправді таких, що втратили чинність, норм права. У судовому порядку розглядаються спори в колізійних ситуаціях. Необхідність використання судових процедур виникає у тому разі, коли інші процедури та способи вирішення правових колізій не дали належних результатів. Ефективність даного способу полягає в тому, що рішення суду становить імперативний характер, воно загальнообов'язкове. Тому тлумачення Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду законів буде способом подолання колізій в адміністративному праві.

Безумно з розумінням поняття колізії, пов'язане питання їх класифікації. В юридичній літературі існують різноманітні класифікації правових колізій, а, отже, і колізій підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення зокрема. Найбільш повну та науково обґрунтовану класифікацію правових колізій запропонував М. Власенко, який скласифікував їх за такими критеріями: за властивостями та особливостями норм, що конфліктують темпоральні, просторові, ієрархічні, змістовні; за ступенем зіткнення правових норм суперечності та відмітності[245].

Найпоширенішими у правозастосовній практиці є саме темпоральні, або часові правові колізії, які виникають у ситуації, коли для регулювання одних і тих же правовідносин у різний час приймаються різні правові норми. У такій ситуації визначальною є напрямок темпоральної чинності нормативно–правового акту, в якому міститься норма: дія норми може бути прямою, коли норма поширюється на факти, які виникли після набрання нею чинності або виникли до набрання ним чинності та продовжують існувати; зворотною – коли норма поширюється на факти, які виникли до набрання ним чинності вже з моменту їх виникнення; дія норми може бути переживаючою, коли дія норм поширюється лише на нові факти.

[245] Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск : Изд– во Иркутского ун– та, 1984. 100 с.

Існування темпоральних колізій зумовлюється головно припиненням дій правових норм шляхом заміни їх пізнішою, яка регулює ті ж правовідносини. Для подолання темпоральних колізій використовується відомий ще з часів римського права колізійний принцип «*lex posterior derogate priori*» («пізнішим законом відміняється більш ранній»). Застосування цього колізійного принципу ґрунтується на припущенні розумності законодавця: «законодавець завжди мислить послідовно і ніколи не допускає протиріччя із самим собою», тобто в контексті подолання темпоральних колізій це припущення означає, що, видавши нову норму, законодавець тим прагнув скасувати стару норму.

Реалізація адміністративних норм супроводжується появою колізійних ситуацій – періоду від виникнення колізії до її вирішення адміністративно–правовими засобами. У рамках колізійної ситуації можуть виникати колізійні відносини як вид адміністративних процесуальних відносин, урегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, змістом яких є взаємні права й обов'язки суб'єктів, спрямовані на вирішення колізій. Даний вид відносин завжди є конкретними правовідносинами, вони виникають на основі рішень уповноважених суб'єктів, які реалізують права, спрямовані на вирішення колізій, і припиняється виконанням іншим суб'єктом (або кількома) кореспондуючих обов'язків.

Процесуальний характер колізійних відносин проявляється в їх змісті – правах і обов'язках суб'єктів, які дають можливість або зобов'язують брати участь у процедурах (позасудових і судових) вирішення колізій.

Але на практиці існує ситуація, коли суб'єкти владних повноважень у випадку наявності таких колізій не беруть на себе відповідальність їх подолати і віддають це винятково на розсуд суду, а різні суди по – різному застосовують ту чи іншу норму права (так з'являються протиріччя в судовій практиці). З цього приводу Б.А. Цимбалов правомірно зазначає, що «іноді норма однієї галузі права виявляється неефективною у зв'язку з її неузгодженістю з нормами інших галузей права ... Аналізуючи ефективність правових норм, треба пам'ятати, що будь–яка

правова норма діє не ізольовано, а у взаємозв'язку з іншими правовими нормами»[246].

Прикладом може слугувати правове регулювання розгляду справ адміністративної юрисдикції: воно регулюється нормами КАС України і КУпАП. Звідси можуть випливати істотні протиріччя, які полягають в різному (і часто – суперечливому) здійсненні однієї і тієї ж за своїм змістом процедури. Найпростіший приклад – ступінь використання та впровадження сучасних інформаційних технологій і технічних досягнень. У радянський КУпАП до цього часу не внесено відповідних доповнень і змін щодо повноти фіксування судового процесу, не кажучи вже про електронне правосуддя. Як адміністративні суди повинні ним керуватися і забезпечувати своєчасний, повний та ефективний захист осіб, які цього потребують? - питання відкрите.

Також КУпАП не передбачає норм, які регламентують детальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, не містить порядку подання та дослідження доказів, не має й норм, які регулюють порядок відводу судді, не визначено порядку передачі справи про адміністративне правопорушення на розгляд іншого суду (якщо в ньому не можливо утворити склад суду для розгляду такої справи внаслідок відводу, самовідводу суддів, або закінченням термінів повноважень суддів) і т.д..

У науковій літературі висловлюється багато думок щодо проблем, з якими доведеться зіткнутися (або які вже існують) при застосуванні законодавства в частині адміністративної юрисдикції. Однак більшість з них можуть бути вирішені лише при грамотному використанні і детальному нормативно–правовому регулюванні. У даному випадку – внесенні змін та доповнень до КУпАП, або й прийняття цього закону в новій редакції.

У Конституції України передбачаються багато способів вирішення колізій: зупинення та скасування нормативних правових актів главою держави, колізійні норми, погоджувальні

[246] Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового государства. *Среднерусский Вестник общественных наук*. 2006. №1. С. 65.

процедури, конституційний контроль. Конституція України не встановлює пріоритету застосування того чи іншого закону, в тому числі залежно від предмета правового регулювання. Немає також закону України, який би регулював питання подолання колізії норм законів, що мають однакову юридичну силу.

Водночас Конституційний Суд України у пункті 3 мотивувальної частини Рішення від 03.10.97 року № 4– зп у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас урегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному[247]. Звичайна практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше.

Якщо звернути увагу на рекомендації листа Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. № 758– 0– 2– 08– 19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії», треба враховувати, що в ньому наведено кілька способів, за якими можливо визначити нормативно–правовий акт, яким треба керуватися. І хоча цей лист містить застереження: «Листи міністерств не встановлюють норм права і мають лише інформаційний характер», його положення заслуговують уваги:

«Колізія норм права вирішується шляхом вибору того нормативного акта, який має бути застосований до конкретного випадку (юридичного факту).

Існує і кілька способів, за якими можна визначити нормативно–правовий акт, яким належить керуватися.

1. У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий

[247] Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710– 97 (дата звернення: 21.05.2021)

раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання.

2. У разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищестоящим і нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу.

3. У разі існування неузгодженості між актами, виданими одним і тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. Наприклад, у випадку суперечності норм закону та Конституції України (254к/96– ВР), які прийняті Верховною Радою України, колізія вирішується на користь Конституції, яка має найвищу юридичну силу.

4. При розбіжності між загальним і спеціальним нормативно– правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом»[248].

На основі прийнятого в науці понятійно–категоріального апарату, тут використовується таке поняття як колізійна ситуація, під якою слід розуміти період від виникнення колізії до її вирішення правовими засобами в результаті застосування на практиці суб'єктами своїх прав і виконання обов'язків та способи системного впливу на адміністративно–правові колізії для мінімізації їх негативного впливу на правову систему: запобігання, виявлення та вирішення колізій. Юридичними процедурами, які сприяють виявленню колізійних ситуацій є попередження та виявлення колізій.

Одним із прикладів колізій при розгляді адміністративних справ є питання повернення сплати судового збору. Так, відповідно до ст.1 ЗУ «Про судовий збір», судовий збір – збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі

[248] Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. №758– 0– 2– 08– 19. База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323– 08 (дата звернення: 19.05.2021)

ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат[249].

Суть даної колізії полягає в тому, що існують випадки, коли при судовому розглядові справи суддя визначає, що справу не належить розглядати в порядку відповідного судочинства або потрібно направити дану справу на розгляд до іншого суду за правилами предметної, інстанційної або територіальної юрисдикції.

У випадках, коли суддя самостійно приймає рішення про направлення матеріалів справ до іншого суду, відповідно і судовий збір автоматично направляється на рахунок «правильного» суду. Але у випадках, коли суддя приймає ухвалу про закриття провадження й повернення матеріалів справи позивачеві, – виникає запитання: які мають бути дії особи?

Обов'язковою умовою відкриття провадження у справі є сплата судового збору.

Тому, особа яка бажає повернути грошові кошти, що були помилково сплачені на рахунок, визначений для сплати судового збору, звертається до суду із відповідною заявою до якої додадає оригінал платіжного документа. За результатами розгляду такої заяви, суд перевіряє факт зарахування коштів на рахунок, та якщо такі кошти дійсно надійшли – видає заявнику Довідку. На зворотній стороні оригіналу платіжного документа робиться напис: «Видана Довідка №___ від __ про повернення помилково сплачених коштів в сумі ___», який завіряється підписом голови суду та скріпляється печаткою суду.

З цими документами заявник має звернутися до відповідного ТУ ДСА України за місцем розташування суду й отримання Подання до органу Державної казначейської служби України. Довідку суду ТУ ДСА України залишає у себе, а на зворотній стороні платіжного документа вчиняє напис: «Видано Подання №__ від __на суму ___», який завіряється підписом начальника ТУ ДСА України та скріпляється печаткою.

[249] Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674– VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 14, ст.87. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674– 17 (дата звернення: 19.08.2021)

Це подання разом з оригіналом платіжного документа платник має подати до органу Державної казначейської служби України, разом із заявою про повернення коштів з бюджету, в якій указується спосіб повернення коштів.

Повернення судового збору регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 р. № 845 «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників»[250], згідно з яким сплачена та повернута відповідно до ухвали суду сума судового збору повертається органами Державної казначейської служби України.

Наведений порядок повернення сплаченого судового збору не до компетентного суду очевидно вказує на проблематику повернення коштів позивачеві. Адже може статися так, що здійснені витрати, пов'язані з цією юридичною процедурою, вже фінансово обмежили особу і її сім'ю. І поки вирішуватиметься питання з поверненням судового збору, особі потрібно буде ще раз сплатити судовий збір, принаймні з метою, щоб не пропустити строків звернення до суду за захистом своїх прав, свобод чи інтересів.

Ще одне питання, яке потребує вирішення, – це простота захисту порушених прав і свобод людини і громадянина. Наразі діє складний механізм цього захисту, адже в деяких випадках навіть судові органи «сперечаються» щодо віднесення тієї чи іншої справи до юрисдикції конкретного суду. А що говорити про пересічного громадянина, якому без належної кваліфікованої правової допомоги взагалі неможливо розібратися в можливих способах оскарження: чи до вищестоящої організації (посадової особи), чи до суду за вибором особи, чи лише до суду. Розробляючи складний механізм захисту, законодавець, мабуть, забуває, що лише дехто принципово буде розбиратися в питанні порядку та деталей оскарження, а більшість просто відмовляться від самої думки про це.

---

[250] Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 р. № 845 «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845– 2011– %D0%BF (дата звернення: 16.08.2021)

Таким чином, простота і доступність оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб і т. д. відіграє суттєву роль в механізмі здійснення адміністративної юрисдикції.

Отже, при вирішенні питання подолання правових колізій та неоднакового застосування законодавства судами першої інстанції адміністративної юрисдикції, – основним засобом запобігання їх виникнення є систематизація адміністративного деліктного та адміністративного процесуального законодавства, закріплення загальних і спеціальних норм в одному нормативному акті, а також вчасне внесення змін і доповнень до чинного законодавства та підзаконних нормативно–правових актів.

8.2. Аналіз судової практики з питань неоднакового застосування чинного законодавства судами адміністративної юрисдикції

У Рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 31 грудня 2021 р.[251] при розгляді у письмовому провадженні в м.Львові в порядку спрощеного позовного провадження адміністративну справу за позовом ОСОБА_1 до Головного управління Пенсійного фонду України у Львівській області про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити дії було вказано, що норми законів законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про Національний банк України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судову експертизу», «Про статус і соціальний захист громадян, як постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність»,

[251] Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 31 грудня 2021 року. Справа №380/23809/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102404183 (дата звернення: 09.05.2022)

«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про загальнообов`язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про судоустрій і статус суддів», Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» неоднаково регулюють правовідносини щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців у частині обмеження їх пенсії максимальним розміром, суд приходить висновку, що вони явно суперечать один одному.

Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ) у п.п.52, 56 рішення від 14.10.2010 року у справі «Щокін проти України» зазначив, що тлумачення й застосування національного законодавства є прерогативою національних органів. Суд, однак, зобов'язаний переконатися в тому, що спосіб, у який тлумачиться й застосовується національне законодавство, призводить до наслідків, сумісних із принципами Конвенції з погляду тлумачення їх у світлі практики Суду. На думку ЄСПЛ, відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які передбачали можливість різного тлумачення, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, і не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади в майнові права заявника. Таким чином, у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов`язків особи в національному законодавстві, органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи.

У постанові від 13.02.2019 року, що винесена Великою Палатою Верховного Суду у зразковій справі № 822/524/18, із посиланням на положення ст.ст.1, 8, 92 Конституції України, а також на ст.9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, зроблено висновок, що у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві, наявність у національному законодавстві правових «прогалин» щодо захисту прав людини та основних свобод, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, органи державної влади зобов`язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи.

Зважаючи на викладене, у цій справі застосуванню підлягають норми Закону №2262-XII з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 року №7-рп/2016, а не норми Закону №3668-VI.

Таким чином, аналізуючи наведені вище правові норми та встановлені фактичні обставини справи у їх сукупності, суд приходить висновку про те, що відповідач протиправно обмежив розмір пенсії позивача, право на пенсійне забезпечення якого встановлене Законом №2262-XII, а тому необхідно зобов'язати відповідача здійснити виплату пенсії позивачу без обмеження максимальним розміром та з урахуванням раніше проведених виплат.

Отже, виходячи з меж заявлених позовних вимог, системного аналізу положень чинного законодавства України, оцінки поданих сторонами доказів, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності, суд дійшов висновку про обґрунтованість позовних вимог та вважає їх такими, що підлягають задоволенню повністю.

У Постанові Сьомого апеляційного адміністративного суду від 30 грудня 2021 р. [252] при розгляді письмового провадження апеляційну скаргу ОСОБА_1 на рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 31 серпня 2021 року у справі за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області про визнання дій протиправними та зобов`язання вчинити дії. Суд зазначив, що суд не погоджується з висновками суду першої інстанції за такими доводами.

Предметом спору у цій справі є правомірність обмеження максимальним розміром пенсії, призначеної на підставі Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09 квітня 1992 року № 2262-XII (далі - Закон № 2262-XII). Конституційний Суд України у Рішенні від 20.12.2016 № 7-рп/2016, яким визнав

[252] Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 30 грудня 2021 р. Справа № 560/6008/21 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102391082 (дата звернення: 05.05.2022)

таким, якими, що не відповідають статті 17 Конституції України, положення частини сьомої статті 43 Закону № 2262, виходив із того, що норми-принципи частини п`ятої статті 17 Конституції України щодо забезпечення державою соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей є пріоритетними та мають безумовний характер. Тобто заходи, спрямовані на забезпечення державою соціального захисту вказаної категорії осіб, зокрема у зв`язку з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами не можуть бути скасовані чи звужені. При цьому Конституційний Суд України стверджує, що обмеження максимального розміру пенсії, призначеної особам, яким право на пенсійне забезпечення встановлене Законом № 2262-XII, порушує суть конституційних гарантій щодо безумовного забезпечення соціального захисту осіб, передбачених частиною п`ятою статті 17 Конституції України, які зобов`язані захищати суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України.

Тобто, на момент виникнення спірних правовідносин була наявна колізія між Законом № 2262-XII з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 № 7-рп/2016 та Законом № 3668-VI – у частині обмеження максимальним розміром пенсії військовослужбовців.

При цьому суб`єктом владних повноважень у спірних правовідносинах надано перевагу найменш сприятливому для позивача підходу та застосовано положення статті 2 Закону № 3668-VI.

Оскільки норми вказаних законів неоднаково регулюють правовідносини щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців у частині обмеження їх пенсії максимальним розміром, колегія суддів Верховного Суду доходить висновку, що вони явно суперечать один одному.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 06.11.2018 у справі № 812/292/18 зазначила, що норми законодавства, які допускають неоднозначне або множинне тлумачення, завжди трактуються на користь особи.

У постанові від 13.02.2019, що винесена Великою Палатою Верховного Суду у зразковій справі № 822/524/18 із

посиланням на положення статей 1, 8, 92 Конституції України, а також на статтю 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права зроблено висновок, що у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов`язків особи в національному законодавстві, наявність у національному законодавстві правових «прогалин» щодо захисту прав людини та основних свобод, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, органи державної влади зобов`язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи.

Зважаючи на викладене, у цій справі застосуванню підлягають норми Закону № 2262-XII з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 № 7-рп/2016, а не норми Закону № 3668-VI.

До аналогічного правового висновку дійшов Верховний Суд у постанові від 10.09.2021 у справі № 300/633/19 та від 16.12.2021 у справі № 400/2085/19.

Крім того, Конституційний Суд України неодноразово розглядав питання, пов`язані з реалізацією права на соціальний захист, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція України виокремлює певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них зокрема, належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі у військових формуваннях та правоохоронних органах держави, забезпечуючи суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, а саме - у Збройних Силах України, органах Служби безпеки України, міліції, прокуратури, охорони державного кордону України, податкової міліції. Управління державної охорони України, державної пожежної охорони, Державного департаменту України з питань виконання покарань тощо (рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 року № 8-рп/99 у справі щодо права на пільги та від 20.03.2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій). У зазначених рішеннях Конституційний Суд України вказав, що необхідність додаткових гарантій соціальної захищеності цієї категорії громадян які під час проходження служби, так і після її

закінчення зумовлена насамперед тим, що служба у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах держави пов`язана з ризиком для життя і здоров`я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватися наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності.

Враховуючи вищевикладене, колегія суддів вважає, що доводи апеляційної скарги дають підстави для висновку про порушення судом першої інстанції норм матеріального та процесуального права, які призвели до неправильного вирішення справи, тобто прийняте рішення не відповідає матеріалам справи та вимогам закону, і підлягає скасуванню з постановленням нової постанови.

8.3. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції та конституційної юрисдикції

Співвідношення адміністративної та конституційної юрисдикції стали предметом дослідження у наукових працях Р. Куйбіди, М. Савчин, А. Селіванова, В. Скоморохи, М. Смоковича, М. Тесленко, С. Шевчука, О. Юшкевича.

Загальновизнано, що основним критерієм розмежування видів судової юрисдикції є характер (юридичний зміст) спірних відносин.

Предметом конституційної юрисдикції є діяльність вищих органів держави щодо обрання із кількох політичних альтернатив одного варіанта, який і закріплюється у формі закону чи підзаконного (загального чи індивідуального) акта. Правові межі цього вибору за загальним правилом установлено Конституцією України (якщо не брати до уваги міжнародні договори). В. Авер'янов таку діяльність позначив поняттям «державне регулювання суспільних процесів» [253]. Завдання Конституційного Суду України, власне, у тому й полягає, щоб контролювати, чи не виходить політичний розсуд вищих органів влади за межі приписів Конституції України.

[253] Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цвєтков, В. М. Шаповал та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1998. — 432 с.

Предметом адміністративної юрисдикції є діяльність публічної адміністрації, тобто корпусу політично нейтральних службовців, які за допомогою фінансових, організаційних та інших ресурсів держави з метою розв'язання певних загальносуспільних проблем владно впливають на поведінку окремих приватних осіб чи їх груп. Хоча адміністративний розсуд окремих службовців (передусім міністрів) і містить елементи політичної лояльності, проте ці елементи обмежені «стратегічним» політичним рішенням, закріпленим у законі. Тож, специфіка адміністративних судів полягає у контролі за тим, щоб цілі та засоби публічної адміністрації відповідали законові та не порушували права приватних осіб.

Державне регулювання, з одного боку, та публічне адміністрування - з другого, мають одну спільну рису: їх призначення у здійсненні організаційного впливу, скеровуванні поведінки. Однак масштаби такого скеровування різні: державне регулювання, як правило, не зачіпає статус окремих конкретних осіб. У цьому й полягає основна його відмітність від публічного адміністрування. Рішення Верховної Ради України, Президента України (зокрема, прийняття законів, оголошення стану війни, надання військової допомоги іншим державам, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України, укладення міжнародного договору України) зазвичай (окрім хіба що кадрових рішень) прав конкретних осіб не стосуються, а тому за загальним правилом повинні належати до сфери контролю саме Конституційного Суду України. Винятки становлять окремі рішення, зокрема про помилування, прийняття до громадянства, нагородження державними нагородами, які, без сумніву, підконтрольні адміністративним судам. Водночас необхідно взяти до уваги те, що деяка частина повноважень вищих органів влади отримали додаткову (передусім процедурну) регламентацію на рівні закону. Така регламентація покликана гарантувати участь інших державних органів і зацікавленої громадськості у процесі ухвалення рішень з метою підвищення їх обґрунтованості, а отже – легітимності й ефективності. Передбачаючи безпосередню взаємодію вищих органів влади із приватними особами, відповідні правові інститути фактично уподібнюють природу державного регулювання до природи

публічної адміністрації, чим відносять його до сфери контролю адміністративних судів. Тому, наприклад, позови про зобов'язання Верховної Ради України офіційно опублікувати законопроект (ч. 8 ст. 146), про зобов'язання комітету Верховної Ради України розглянути законодавчі пропозиції громадянина (п. 11 ч. 1 ст. 16), про доступ до участі у парламентських слуханнях (ч. 1 ст. 235), про зобов'язання народного депутата розглянути пропозицію громадянина (ч. 2 ст. 7), варто вважати такими, що належать до адміністративної юрисдикції.

Звісно, зазначені процедури є частиною процесу ухвалення відповідного політичного рішення і контроль за такими процедурами мав би здійснюватися у тому самому порядку, що і контроль за рішенням. Наочним щодо цього є приклад судового контролю за розглядом заяв про злочини. Конституційний Суд України Рішенням від 14 грудня 2011 р № 19-рп/2011 підтвердив, що такий контроль має здійснюватися у тому самому порядку, що і контроль за рештою рішень, які ухвалюються у межах кримінального судочинства[254]. Ситуація із законодавчими пропозиціями громадян, мала би бути аналогічною. Процедурне рішення щодо своєї законодавчої пропозиції громадянин міг би оскаржити до Конституційного Суду України разом із відповідним завершальним політичним рішенням. Оскільки інституту індивідуальної конституційної скарги сьогодні в Україні немає (його пропонується ввести проектом змін до Конституції України), то громадяни поки що змушені обмежуватися захистом суто з боку адміністративних судів.

[254] Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. –Ст. 3724

Але запровадження такого інституту не означатиме, що відповідні спори із компетенції адміністративних судів автоматично зникнуть. Адміністративні суди продовжуватимуть контролювати відповідні акти щодо законності, а Конституційний Суд України контролюватиме на предмет їх конституційності (тільки вже за конституційними зверненнями і приватних осіб). Конфлікту юрисдикцій не існуватиме. Як немає його нині при притягненні особи за одне і те саме діяння одночасно до декількох видів відповідальності, наприклад, кримінальної та дисциплінарної.

8.4. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної юрисдикції

Колегія суддів Верховного Суду України сформувала єдину позицію та розмежувала тонку грань двох юрисдикцій – цивільної та адміністративної (Постанова від 05 липня 2017 року, справа № 6-1094цс17).

В правовій позиції йдеться про те, що відповідно до статті 15 ЦПК України у порядку цивільного судочинства суди розглядають справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ за КАС України (стаття 17), ГПК України (статті 1, 12), КПК України або КУпАП віднесено до компетенції адміністративних, господарських судів, до кримінального провадження чи до провадження в справах про адміністративні правопорушення. Законом може бути передбачено розгляд інших справ за правилами цивільного судочинства.

Згідно з пунктами 1, 5 частини другої статті 17 КАС України, «компетенція адміністративних судів поширюється, зокрема, на 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, а також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом».

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 3 КАС України, «справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень».

Характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення - публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах і обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних з реалізацією публічної влади.

Публічно-правовим вважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо.

Отже, основною визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування.

З огляду на положення статей 1 та 15 ЦПК України, статті 2 КАС України не вважається публічно-правовим і розглядається у порядку цивільного судочинства спір між органом державної влади та/або органом місцевого самоврядування та суб'єктом приватного права - фізичною особою, в якому фізична особа звернулася до суду за захистом права не публічного, а цивільного, зокрема права на відшкодування завданої шкоди. У такому випадку це спір про цивільне право, незважаючи на те, що у спорі бере участь суб'єкт публічного права.

8.5. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції від господарської юрисдикції

Пункт 14 Розділу VII Прикінцеві та перехідні положення Кодексу адміністративного судочинства України передбачив, що Кабінет Міністрів України протягом трьох місяців з дня опублікування цього Кодексу повинен був підготувати та подати на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Кодексом. Проте уряд Кабінету Міністрів до тепер цього так і не виконав. Така бездіяльність зумовила, зокрема, низку колізій між адміністративною та господарською юрисдикціями, а саме:

1. Відсутня ясність щодо юрисдикційної належності спорів з приводу рішень суб'єктів владних повноважень про продаж чи передачу в користування державних (комунальних) земельних ділянок приватним особам, якщо ці спори поєднані зі спором про право власності (право користування) третіх осіб на такі земельні ділянки. Так, статті 2, 3, 17 КАС України передбачили загальне правило, за яким будь-яке рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень (очевидно, у тому числі і в сфері розпорядження публічними земельними ділянками) можуть бути оскаржені до адміністративного суду. А статті 1, 12 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) встановлюють, що земельні спори за участю суб'єктів господарювання, - очевидно, в тому числі з приводу продажу, передачі в користування публічних земельних ділянок, - крім спорів, які належать до юрисдикції адміністративних судів, є підвідомчими саме господарським судам. При цьому незрозуміло, чи вищезгадана категорія земельних спорів (далі – земельні спори) залишилася у компетенції господарських судів, чи перейшла до компетенції адміністративних судів.

У 2008 році Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України намагалася сформувати у цьому питанні єдину позицію (зокрема, постанови Верховного Суду України від 25 березня 2008 року, від 22 січня 2008 року, від 2 грудня 2008 року, від 22 квітня 2008 року, від 2 грудня 2008 року, від 23 вересня 2008 року). Проте це їй не вдалося.

Тому в квітні 2009 року Вищий адміністративний суд подав до Конституційного Суду України конституційне звернення з проханням офіційно роз'яснити статтю 17 КАС України в аспекті, чи належать до адміністративної юрисдикції земельні спори за участю органів місцевого самоврядування. У квітні 2010 року Конституційний Суд України дав на це питання ствердну відповідь (абзац 3 пункту 1 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010). Разом із тим все ще не ясно, до якого виду судової юрисдикції належать земельні спори за участю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим.

2. Викликає сумнів відповідність судової практики господарських судів приписам ГПК України та КАС України у частині визначення юрисдикційної належності спорів щодо оскарження рішень Державного департаменту інтелектуальної власності та виданих на їх основі патентів (свідоцтв), якщо ці спори поєднано зі спором про право цивільне на відповідний об'єкт інтелектуальної власності (далі – спори про інтелектуальну власність). Невнесення до ГПК України відповідних змін із цього питання після набрання чинності КАС України призвело до того, що Вищий господарський суд України сформував позицію, за якою такі спори належить розглядати за правилами саме господарського судочинства (зокрема, постанова Вищого господарського суду України від 19 лютого 2008 р. № 21/318 у Єдиному державному реєстрі судових рішень України (далі – ЄДРСР) за № 1459372). Разом із тим ні ГПКУ, ні КАС України не містять приписів, які би прямо вказували, що ці спори за участю згаданого суб'єкта владних повноважень як виняток мають розглядатися не адміністративними, а господарськими судами.

3. Неоднакова судова практика Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України породила питання щодо юрисдикційної належності спорів з приводу рішень, дій чи бездіяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, якщо ці спори поєднані із спором про право власності третіх осіб на таке майно (далі – спори про реєстрацію прав). В одних рішеннях Верховний Суд України орієнтував, що такі спори до адміністративної

юрисдикції належать (постанова від 21 січня 2009 року в ЄДРСР за № 3111514; постанова від 27 квітня 2010 року в ЄДРСР за № 9667509), а в інших – не належать (постанова від 27 лютого 2008 року в ЄДРСР за № 3384494; постанова від 15 травня 2007 року в ЄДРСР за № 722205).

4. Існує колізія між КАС України, з одного боку, та деякими законами України, з іншого, щодо визначення юрисдикційної належності публічно-правових спорів за участю органів Антимонопольного комітету України. Так, відповідно до статей 2, 3 та 17 КАС України, такі спори належать саме до адміністративної юрисдикції, а закони, які передбачать інше, – застосуванню не підлягають (пункт 13 Розділу VII Прикінцеві та перехідні положення КАС України). Однак усупереч цим приписам господарські суди й далі розглядають у порядку господарського судочинства спори за зверненням органів Антимонопольного комітету України з публічно-правовими вимогами до приватних осіб (посилаючись на пункт 3 частини першої статті 12 ГПК України) та спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності цих органів (посилаючись на статтю 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

5. Відсутня правова стабільність у питанні про юрисдикційну належність спорів: щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності податкових органів у сфері адміністрування податків; у сфері ліцензування господарської (підприємницької) діяльності; у зв'язку зі здійсненням контролю та нагляду за господарською (підприємницькою) діяльністю; з приводу застосування та стягнення адміністративно-господарських санкцій. Із одного боку, приписи КАС України вказують, що згадані спори мають розглядатись за правилами саме адміністративного судочинства, а, з іншого, словосполучення «та з інших підстав» (частина перша статті 12 ГПК України) фактично будь-який спір за участю суб'єкта господарювання (у тому числі й чотири щойно згадані категорії публічно-правових спорів) відносить до господарської юрисдикції. На сьогодні Верховний Суд України та Вищий адміністративний суд України дотримується приписів КАС України (зокрема, ухвала Судової палати у господарських справах Верховного Суду

України від 22 червня 2006 року в ЄДРСР за № 19557; Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2.-2005; Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 07.02.2006 № 01-8/301). Разом із тим немає гарантій, що в майбутньому ці суди на основі довільного тлумачення словосполучення «та з інших підстав» не змінять свою позицію.

6. Відсутня чіткість у питанні, до якого виду судової юрисдикції належать спори з тієї чи іншої категорії договорів, які укладаються на виконання владних управлінських функцій. Розширювальне тлумачення статті 3 КАС України дозволяє фактично будь-який договір, що укладається на виконання владної управлінської функції, вважати адміністративним і відносити до адміністративної юрисдикції, окрім договорів, які статтею 12 ГПК України прямо віднесені до господарської юрисдикції (приватизаційні договори, договори із задоволення державних потреб). Вузьке тлумачення згаданої статті КАС України обмежує коло адміністративних договорів лише тими договорами, зміст (умови) яких складають публічні права та обов'язки. На сьогодні Верховний Суд України дотримується вузького тлумачення (зокрема, постанови Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 20 червня 2006 року у ЄДРСР за № 29717, від 9 жовтня 2007 року у ЄДРСР за № 6638278, від 8 квітня 2008 року у ЄДРСР за № 1873375; постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 10 жовтня 2006 року у ЄДРСР за № 201236). Проте не виключено, що в майбутньому вищі суди змінюватимуть цю позицію.

Вирішення наведених колізій має ґрунтуватися на таких засадах:

Основним критерієм розмежування адміністративної та господарської юрисдикції має бути характер (юридичний зміст) спірних правовідносин. До юрисдикції адміністративних судів відносяться спори із відносин реалізації владних управлінських функцій, а до юрисдикції господарських судів мають відноситися спори із цивільних правовідносин за участю суб'єктів господарювання.

Безпосереднім об'єктом захисту в адміністративному судочинстві є саме публічні права й обов'язки. Водночас адміністративним судам з метою належного вирішення справи

доводиться робити попередні висновки про наявність у позивача і певних цивільних прав й обов'язків. У зв'язку з цим треба визнати, що пріоритет у з'ясуванні змісту й обсягу цивільних прав і обов'язків має належати судам цивільної та господарської юрисдикції, а у з'ясуванні питання про правомірність адміністративних актів – судам адміністративної юрисдикції.

Способи вирішення колізій між адміністративною та господарською юрисдикціями

Загальний спосіб усунення будь-якого виду колізій щодо спорів з приводу індивідуальних адміністративних актів, спрямованих на регулювання приватних правовідносин.

ЦПК України та ГПК України пропонуємо доповнити таким правилом: рішення адміністративного суду, яке набрало законної сили, є обов'язковим для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки рішень, дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалено судове рішення в адміністративній справі, лише у питанні, чи є рішення, дії чи бездіяльність такої особи протиправними.

КАС України варто би доповнити положенням про те, що рішення суду у цивільний чи господарській справі, яке набрало законної сили, є обов'язковим для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки рішень, дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалено судове рішення у цивільній чи господарській справі, лише в питанні щодо змісту та обсягу цивільних прав такої особи.

Спосіб вирішення колізії щодо земельних спорів, спорів про інтелектуальну власність та реєстрацію цивільних прав

На сьогодні ГПК України все ще містить норми, які при їх розширеному тлумаченні дозволяють господарським судам вирішувати спори щодо рішень держави органів, у тому числі щодо розпорядження земельними ділянками, рішень Державного департаменту інтелектуальної власності. З метою недопущення випадків розгляду й вирішення господарськими судами таких спорів пропонуємо у частині третій статті 5 ГПК України слова «державних та інших органів» виключити.

Спосіб вирішення колізії щодо публічно-правових спорів за участю органів Антимонопольного комітету України

На момент запровадження КАС України право господарських судів розглядати спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів АМКУ було закріплено у статтях 30, 44, 48, 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а право цих судів розглядати спори за зверненням органів АМКУ до приватних осіб – пунктом 3 частини першої статті 12 ГПК України, частиною 5 статті 44, частинами 5, 7 статті 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції». З метою приведення цих законів у відповідність до КАС України пропонуємо: 1) у частині четвертій статті 30, частині другій статті 38 згаданого Закону слова «господарським» виключити, 2) у статтях 44, 48, 60 згаданого Закону України усі слова «господарський» у відповідних відмінках замінити словами «адміністративний», 3) пункт 3 частини першої статті 12 ГПКУ вилучити, у частині 5 статті 44, частинах 5, 7 статті 56 згаданого Закону України усі слова «господарський» у відповідних відмінках замінити словами «адміністративний».

Спосіб вирішення колізій щодо інших публічно-правових спорів з приводу державного регулювання економіки та податкових спорів

Із метою усунення передумов до можливого розгляду господарськими судами публічно-правових спорів у сфері економіки пропонуємо:

- частину другу статті 1 ГПК України після слів «державні та інші органи» доповнити словами «з метою реалізації своєї господарської компетенції або на захист прав й інтересів підприємств та організацій у сфері господарювання», що не допускатиме звернення державних органів до господарського суду із публічно-правовими вимогами;

- абзац 3 частини першої статті 2 ГПК України після слів «господарського суду» доповнити словами «з метою реалізації своєї господарської компетенції або на захист прав та інтересів підприємств і організацій у сфері господарювання»;

- виключити абзац 5 частини першої статті 2 ГПК України, який дозволяє Рахунковій палаті звертатися до господарського суду з публічно-правовими вимогами;

- виключити з частини третьої статті 5 ГПК України словосполучення «спори про стягнення штрафів Національним банком України з банків та інших фінансово-кредитних установ»;

- виключити з абзацу першого пункту 1 частини першої статті 12 ГПК України слова «та з інших підстав»;

- виключити пункт 3 частини першої статті 12 ГПК України, яка відносила до компетенції господарських судів справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції.

Спосіб усунення колізій щодо спорів із договорів, які укладаються на виконання владних управлінських функцій

Із метою уникнення помилок у судовій практиці пропонуємо в законодавстві, що регулює той чи інший вид таких договорів, прямо вказувати, до якого виду юрисдикції належать спори щодо них. При вирішенні цього питання законодавець, на нашу думку, має врахувати таке:

1) договори цієї категорії є обов'язковим, логічним, чітко регламентованим нормами адміністративного права і безумовним продовженням відповідного рішення суб'єкта владних повноважень;

2) суб'єкт владних повноважень (публічна адміністрація) не займається господарською діяльністю, тому будь-який договір, укладений ним, слід вважати спрямованим на задоволення публічного інтересу, а, відтак, - адміністративним.

Наведені пропозиції дозволять особі на основі принципу диспозитивності вирішувати, чи їй звернутися за захистом свого публічного й опосередковано цивільного права до адміністративного суду (щоправда, при цьому загроза виникнення спору про таке цивільне право не зникає), чи звернутися до цивільного (господарського) суду, який остаточно вирішить спір про цивільне право, але не вирішить питання про правомірність відповідного владного рішення (дії чи бездіяльності).

ПЛАНИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Тема 1. Поняття адміністративної юрисдикції

1. Правова природа інституту адміністративної юрисдикції.
2. Складові елементи інституту адміністративної юрисдикції.
3. Суб'єкти розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративних справ.

Практичні завдання:

1. Провести порівняння понять «адміністративна юстиція» й «адміністративна юрисдикція».
2. Провести класифікацію суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення й адміністративних справ.
3. Правова природа імперативного методу в адміністративному судочинстві.

Тестові завдання:

Розуміння поняття «адміністративного процесу» передбачає:

1) «юрисдикційний», «управлінський» та «судочинський» підходи;
2) «вузький» та «широкий» підходи;
3) «управлінський» та «судочинський» підходи;
4) «деліктний» та «процедурний» підходи.

Змістом якого принципу адміністративного процесу є положення про те, що суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень?

1) диспозитивності;
2) юридичної визначеності;
3) розумних строків;
4) законності.

Змістом якого принципу адміністративного процесу є положення про те, що будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою у судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу?

1) гласності;
2) юридичної визначеності;
3) розумних строків;
4) законності.

Змістом якого принципу адміністративного процесу є положення про те, що суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи?

1) офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
2) юридичної визначеності;
3) розумних строків;
4) законності.

Змістом якого принципу адміністративного процесу є положення про те, що у разі постановлення судом ухвали про розгляд справи у закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого?

1) юридичної визначеності;
2) верховенства права;
3) гласності;
4) відкритості.

Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

1) здійснення судочинства у скорочені строки;
2) упередженості;
3) верховенство права;
4) верховенства закону.

Розглянувши адміністративний позов, поданий позивачем П, суддя Р-ського міського суду, як адміністративного суд визнав відсутність законодавства, яке регулює відносини у вказаному адміністративному спорі. Яке джерело адміністративного судочинства буде використано у даному випадку?

1) рішення Конституційного Суду України;
2) постанови Верховного Суду;
3) рішення Європейського суду з прав людини;
4) аналогію закону.

До окружного адміністративного суду надійшов позов, у якому висунуто вимоги про визнання незаконною бездіяльності міської ради. Суд відмовив у відкритті провадження у справі через неясніть законодавства, яке регулює дані спірні правовідносини. Визначте, який принцип адміністративного судочинства порушено адміністративним судом у цьому випадку?

1) верховенства права;
2) розумних строків;
3) рівності сторін;
4) гласності.

Тема 2. Адміністративно-правові спори у сфері судової компетенції

1. Правова природа публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві.
2. Принципи вирішення адміністративними судами спорів у публічно-правових віднсинах.
3. Ґенеза та динаміка вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових віднсинах.

4. Проблеми кваліфікації у сфері публічно-правових віднсин, які вирішуються адміністративними судами.

5. Зарубіжний досвід вирішення спорів у публічно-правових віднсинах і шляхи їх подолання в Україні.

6. Вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у вимірі міжнародних стандартів судочинства.

Практичні завдання:

1. Відмежувати поняття «адміністративне судочинство», «адміністративне процесуальне право» та «адміністративний процес».

2. Проаналізувати проєкт Закону України «Про адміністративні процедури».

Тестові завдання:

Адміністративне судочинство - це діяльність

1) з розгляду справ адміністративної юрисдикції судами та уповноваженими на те органами публічної влади;

2) із справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення цивільних справ;

3) адміністративних судів щодо розглдяу і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України;

4) з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Відповідно до якого закону здійснюється провадження в адміністративних справах?

1) чинного на день вчинення дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень;

2) діючого під час розгляду справи у суді;

3) діючого під час прийняття рішення суб'єктом владних повноважень;

4) чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративне судочинство здійснюється?

1) згідно чинного законодавства України;

2) з урахуванням міжнародних норм права;

3) відповідно до Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

4) на основі законодавства України та міжнародних договорів.

Публічно-правовий спір - спір, у якому:

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

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

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

4) хоча б одна сторона здійснює публічні функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

Правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства - це:

1) адміністративна юстиція;

2) адміністративний процес;

3) адміністративна процедура;

4) адміністративне судочинство.

Тема 3. Визначення ролі інституту адміністративно-судової компетенції місцевих загальних судів

1. Компетенція місцевих загальних судів за результатами розгляду адміністративних справ.

2. Компетенція місцевих загальних судів за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Тестові завдання:

Харківський окружний адміністративний суд розглядав у порядку спрощеного позовного провадження у відкритому судовому засіданні справу №520/51/21 за позовом Лещенко В.М. до Департаменту реєстрації Харківської міської ради, Державного реєстратора прав на нерухоме майно Департаменту реєстрації Харківської міської ради Березняк О. М., Державного підприємства "Інформаційні судові системи" про скасування рішення та зобов`язання вчинити певні дії. Як Кодекс адміністративного судочинства України визначає суб'єкта владних повноважень?

1) особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду;

2) орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень;

3) суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово, колегія суддів адміністративного суду;

4) будь-яка особа, яка прийняла управлінське рішення.

Луганським окружним адміністративним судом у справі № +360/5101/20 встановлено, що 04.07.2019 шляхом об'єднання Великочернігівської сільської ради та Верхньобогданівської сільської ради Станично-Луганського району Луганської області утворена Великочернігівська сільська об'єднана територіальна громада. Кількість дитячого населення (від 0 до 18 років), яка проживає на території населених пунктів, на які розповсюджується повноваження селищної ради, становить 136 дітей. Проте, у порушення вимог міжнародних договорів та законодавства України у сфері охорони дитинства щодо захисту прав дітей, – у складі відповідних виконавчих органів Великочернігівської сільської об`єднаної територіальної громади не утворено службу у справах дітей. Назвіть, які з наведених міжнародних документів регламентують відносини, що виникають у зв'язку із відправленням правосуддя у формі адміністративного судочинства?

1) Загальна декларація прав людини 1948 р., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.;

2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.;

3) Європейська соціальна хартія 1966 р.;

4) всі відповіді вірні.

29 травня 2019 року до Вінницького окружного адміністративного суду надійшла позовна заява ОСОБА_1, подана від імені та в інтересах неповнолітньої дитини ОСОБА_2, до комунального підприємства «Ладижинський міський центр первинної медико - санітарної допомоги Ладижинської міської ради» про визнання протиправною відмову відповідача про надання дозволу на відвідування навчального закладу неповнолітньою дитиною. Ухвалою від 03 червня 2019 року відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі. Проте, постановою Сьомого апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2019 року ухвалу Вінницького окружного адміністративного суду від 03 червня 2019 року скасовано, а справу направлено для продовження розгляду. В якій формі буде здійснюватися судочинство?

1) спрощеного провадження;

2) наказного провадження;

3) позовного провадження;

4) окремого провадження.

Тема 4. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в Україні

Огляд основних історичних етапів зародження адміністративної юрисдикції в Україні:

1) формування адміністративного судочинства на Українських землях Великого князівства Литовського та Речі Посполитої;

2) адміністративний процес в період Запорізької Січі;

3) адміністративний процес України часів її перебування у складі Австо-Угорської імперії;

4) адміністративний процес Української Радянської Соціалістичної Республіки;

5) адміністративний процес незалежної України.

Практичні завдання:

1. Проаналізувати повноваження суб'єктів розгляду адміністративних справ на різних етапах розвитку інституту адміністративної юстиції.

2. Проаналізувати та порівняти Кодекс адміністратвиного судочинства України та Закону України «Про адміністратвині процедури».

Тема 5. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в зарубіжних країнах

1. Зародження адміністративного судочинства Франції та Німеччині.

2. Зародження адміністративного судочинства в Італії, Іспанії та Португалії.

3. Зародження адміністративного судочинства у Сполечених Штатах Америки та Канаді.

4. Зародження адміністративного судочинства в Японії та Китаї.

Практичні завдання:

1. Провести порівняння інституту адміністративної юрисдикції у різних правових сім'ях.

2. Міжнародні стандарти розгляду адміністративних спорів.

Тема 6. Підсудність адміністративних справ

1. Поняття та види адміністративних справ.

2. Виключна підсудність адміністративних справ.

3. Аналіз судової практики стосовно помилки визначення юрисдикції в адміністративних справах.

Тестові завдання:

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

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

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

3) щодо мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

4) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України.

До Окружного адміністративного суду міста Києва звернулось ТОВ «Фінансова компанія «Реверс Інвест» з позовом до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, у якому позивач просить суд, визнати протиправним і скасувати розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг № 1552 від 13.08.2019 про анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) Товариству з обмеженою відповідальністю «Фінансова Компанія «Реверс Інвест». Даний спір слід розглядати в порядку?

1) цивільного судочинства;

2) кримінального судочинства;

3) адміністративного судочинства;

4) в порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення.

До Вінницького окружного адміністративного суду надійшли матеріали позовної заяви ОСОБА_1 до Військової частини А1119 про визнання протиправною бездіяльність, зобов'язання вчинити дії. Обгрунтовуючи позовні вимоги позивач вказує, що у зв'язку з протиправною бездіяльністю

військової частини А1119, яка полягає у неправомірному ненарахуванні та невиплаті йому індексації грошового забезпечення у період з 01.01.2016 року по 19.10.2018 року, яка у свою чергу призвела до порушення його законних прав та інтересів, в частині не проведення своєчасного розрахунку при звільненні з військової служби. Даний спір слід розглядати в порядку?

1) цивільного судочинства;

2) кримінального судочинства;

3) адміністративного судочинства;

4) в порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення.

До Житомирського окружного адміністративного суду звернулося Головне управління ДФС у Житомирській області вул. Юрка Тютюнника, 7,Житомир, 10003 із позовом до ОСОБА_1 Бігунь,Овруцький район, Житомирська область, 11124, про стягнення податкового боргу. Даний спір слід розглядати в порядку?

1) цивільного судочинства;

2) кримінального судочинства;

3) адміністративного судочинства;

4) в порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення.

ОСОБА_1 звернувся до суду з позовом до заступника начальника відділу-начальника 1-го відділення інспекторів прикордонної служби відділу прикордонної служби «Бориспіль-1» окремого контрольно-пропускного пункту «Київ» Литвиненко Світлани Петрівни про визнання протиправним та скасування рішення відповідача від 29.04.2019 про відмову в перетинанні державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку. Даний спір слід розглядати в порядку?

1) цивільного судочинства;

2) кримінального судочинства;

3) адміністративного судочинства;

4) господарського судочинства.

ОСОБА_1 звернувся до суду з позовом до Управління соціального захисту населення Броварської міської ради Київської області, в якому просить суд: визнати протиправними дії відповідача, що виявились у відмові здійснити перерахунок та виплату позивачу щорічної допомоги на оздоровлення у розмірі 5 мінімальних заробітних плат за 2008-2019 роки у відповідності до положень статті 48 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII. Даний спір слід розглядати в порядку?

1) цивільного судочинства;
2) кримінального судочинства;
3) адміністративного судочинства;
4) господарського судочинства.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2.
ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЗАГАЛЬНИМИ СУДАМИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Тема 7. Розгляд місцевими загальними судами справ про адміністративні правопорушення

1. Поняття і особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення
2. Особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення
3. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.
4. Докази у справах про адміністративні правопорушення, оцінка доказів.
5. Протокол у справі про адміністративні правопорушення
6. Розгляд справи про адміністративні правопорушення.
7. Постанова в справі про адміністративні правопорушення. Види постанов.
8. Аналіз судової практики за результатом розгляду:

- адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення;
- адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку;
- адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;
- військові адміністративні правопорушення;
- адміністративні правопорушення ,що посягають на громадський порядок і громадську безпеку;
- адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Практичні завдання:

1. Скласти постанову про притягнння до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення передбаченого ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

2. Скласти позовну заяву до місцевого суду на предмет скасування постанови про притягнення до адміністратвиної відповідальності.

Тестові завдання:

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

1) щире розкаяння винного;

2) вчинення правопорушення неповнолітнім;

3) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;

4) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

1) щире розкаяння винного;

2) вчинення правопорушення неповнолітнім;

3) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення;

4) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

1) третейські суди;

2) Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних та кримінальних справ;

3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом;

4) Конституційний Суд України.

Орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання:

1) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;

2) склад суду;

3) можливість залучення експертів у галузі права;

4) деліктоздатність свідків.

Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення подається у письмовій формі та підписується особою чи її захисником, який додає до заяви оформлений належним чином документ про свої повноваження. У заяві про перегляд зазначаються:

1) прізвище та ініціали судді;

2) прізвище та ініціали секретаря судового засідання;

3) прізвище та ініціали судового розпорядника в суді першої інстанції;

4) обґрунтування необхідності перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з ухваленням рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною.

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається:

1) протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність;

2) дія, яка не посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність;

3) дія чи бездіяльність, які не посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність;

4) бездіяльність, яка не посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення подається у письмовій формі та підписується особою чи її захисником, який додає до заяви оформлений належним чином документ про свої повноваження. У заяві про перегляд зазначаються:

1) прізвище та ініціали судді;

2) прізвище та ініціали секретаря судового засідання;

3) прізвище та ініціали судового розпорядника в суді першої інстанції;

4) обґрунтування необхідності перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з ухваленням рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною.

Тема 8. Розгляд місцевими загальними судами адміністративних справ (КАС України)

1. Письмові заяви учасників справи. Відкриття провадження у справі.

2. Підготовче провадження. Врегулювання спору за участю судді.

3. Розгляд справи по суті. Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення без розгляду.

4. Судові рішення суду першої інстанції.

5. Розгля справ за правилами спрощеного позовного провадження.

Практичні завдання:

1. Скласти зустрічну позовну заяву.

2. Скласти клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Тестові завдання:

В поданому до суду адміністративному позові позивач просить суд винести рішення, яким визнати протиправною бездіяльність ГУ Пенсійного фонду України у Чернівецькій області та зобов'язати сформувати і подати до ГУ Державної

казначейської служби України у Чернівецькій області подання про повернення позивачу суми збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з операції купівлі-продажу нерухомого майна у розмірі 5091 грн, згідно квитанції № ПН1763880. Що враховуватиме суд при вирішенні питання про розгляд справи цієї справи за правилами спрощеного чи загального позовного провадження?

1) майновий стан позивача;

2) наявність декількох взаємопов'язаних між собою вимог;

3) обраний позивачем спосіб захисту;

4) можливість повернення позивачу суми збору на обов'язкове державне пенсійне страхування в межах бюджетного року.

До окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов ДП «Служба місцевих автомобільних доріг у Вінницькій області» до Державної аудиторської служби України про визнання протиправним та скасування висновку про результати моніторингу процедури закупівлі, яким встановлено порушення вимог ЗУ «Про публічні закупівлі». Також, позивач подав клопотання про витребування доказів у відповідача та залучення ТОВ «РОСТДОРСТРОЙ» у справу як третю особу, що не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору на стороні позивача. Який критерій буде визначальним для розгляду цієї справи у порядку загального позовного провадження?

1) всі справи, які стосуються дотримання вимог ЗУ «Про публічні закупівлі», розглядаються у порядку загального позовного провадження;

2) майновий стан відповідача;

3) предмет оскарження в межах даної справи, обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків, залучати третіх осіб тощо;

4) склад виявлених Державною аудиторською службою України правопорушень.

Позивач ОСОБА_1 звернувся до Деснянського районного суду м. Києва з позовом до інспектора з паркування Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради Хохлового О. М., Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення, а потім її відкликав. За якої умови суд повертає позовну заяву позивачеві?

1) якщо позивач подав заяву про відкликання позову після відкриття провадження у справі;

2) якщо позивач виявив таке бажання під час судового розгляду справи;

3) якщо позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

4) якщо настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Суддею окружного адміністративного суду перевірено матеріали адміністративного позову у справі № 580/723/21 за позовом ОСОБА_1 до Міністерства оборони України в особі фінансово-економічного управління Сухопутних військ Збройних Сил України про визнання бездіяльності протиправною та зобов`язання вчинити дії. Що з'ясовує суддя після одержання позовної заяви?

1) чи позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;

2) чи настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

3) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

4) чи подав позивач до відкриття провадження в адміністративній справі заяву про її відкликання.

Громадянин звернувся до адміністративного суду з позовною заявою про визнання рішення суб'єкта владних повноважень протиправним та його скасування. Суддя після одержання позовної заяви з'ясував, що до неї не додано документ про сплату судового збору, та у ній не має інформації про підстави звільнення позивача від його сплати. Яку ухвалу має постановити суд, вирішуючи питання щодо відкриття провадження у справі?

1) про відмову у відкритті провадження у справі;

2) про повернення позовної заяви;

3) про залишення позовної заяви без руху;

4) про залишення позовної заяви без розгляду.

ОСОБА_1 звернулась до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом до Кабінету Міністрів України (відповідач 1), Міжгірського районного суду Закарпатської області (відповідач 2). Предметом оскарження виступають постанови відповідача 1, якими визначено умови оплати праці працівників державних органів, а також порядок обчислення стажу державної служби. Одночасно заявлено позовну вимогу про зобов'язання відповідача 2 вчинити перерахунок заробітної плати та перерахунок стажу роботи позивача. В якому із перелічених випадків позовна заява повертається позивачеві?

1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;

2) порушено правила об'єднання позовних вимог;

3) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;

4) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Тема 9. Розгляд апеляційними адміністративними судами та Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду як судами першої інстанції з адміністративних справ

1. Загальні положення апеляційного та касаційного розгляду.

2. Порядок розгляду апеляційними адміністративними судами як судами першої інстанції з адміністративних справ.

3. Порядок розгляду Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду як судами першої інстанції з адміністративних справ.

4. Розгляд об'єднаною палатою та Великою Палатою Верховного Суду адміністративних справ.

Тестові завдання:

До Верховного Суду надійшла касаційна скарга Військової частини 3057 на рішення Донецького окружного адміністративного суду та постанову Першого апеляційного адміністративного суду у справі №200/782/21-а за позовом ОСОБА_1 до Військової частини 3057, третя особа ГУ МВС України в Донецькій області, ДУ «Маріупольський слідчий ізолятор» про визнання протиправними дій, зобов'язання здійснити перерахунок та виплатити виниклу заборгованість з одноразової грошової допомоги. За результатами розгляду матеріалів касаційної скарги Верховний Суд встановив, що оскаржуються судові рішення, які не підлягають касаційному оскарженню. Яке рішення прийме Верховний Суд?

1) поверне касаційну скаргу;

2) залишить касаційну скаргу без розгляду;

3) прийме до розгляду касаційну скаргу так як сплачено судовий збір;

4) відмовить у відкритті касаційного провадження.

Калинець подав касаційну скаргу на постанову Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі за його позовом до Комісії по проведенню конкурсного відбору кандидатів на

призначення керівниками підприємств та установ комунальної форми власності Кам'янець-Подільської районної ради, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні відповідача - ОСОБА_2, про визнання протиправним та скасування рішення. Протягом якого строку з дня надходження касаційної скарги вирішується питання про відкриття касаційного провадження у справі в адміністративному судочинстві України?

1) протягом п'яти;
2) протягом десяти днів;
3) протягом п'ятнадцяти;
4) протягом двадцяти днів.

У касаційній скарзі відповідач посилається на порушення судами норм матеріального права у постанові суду від 10.06.2015 по справі № 21-70а15. Також відповідач зазначив, що Велика Палата Верховного Суду у постанові від 06.02.2019 у справі № 522/2738/17 відступила від правового висновку, викладеного у постанові Верховного Суду України від 10.03.2015 (№ 21-70а15). Які дії вчиняє суддя-доповідач в порядку підготовки справи до касаційного розгляду в адміністративному судочинстві України?

1) з'ясовує склад суду, який розглядав справу;
2) з'ясовує підстави скасування судового рішення;
3) з'ясовує підстави залишення без змін судового рішення;
4) вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи.

На який строк у виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи в адміністративному судочинстві України?

1) п'ятнадцять днів;
2) двадцять днів;
3) тридцять днів;
4) сорок п'ять днів.

Апелянт доповнив свою апеляційну скаргу, проте неподав докази надсилання копій відповідних доповнень до апеляційної скарги іншим учасникам справи. Які наслідки таких дій апелянта?

1) апеляційний суд не враховує такі доповнення при розгляді справи;

2) апеляційний суд зупинить провадження у справі та надасть час для виправлення цього недоліку;

3) апеляційний суд закриє провадження у справі;

4) жодних, адже обов'язок надсилання таких документів покладається на апеляційний суд.

Тема 10. Проблемні аспекти розмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій та шляхи їх подолання

1. Проаналізувати критерії розмежування судових юрисдикції Великої Палати Верховного Суду.

2. Аналіз рішення Конституційного Суду України у справі зв конституційним поданням 54 народних депутатів України та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінального процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції).

3. Аналіз судової практики стосовно помилкового віднесення справ до відповідної юрисдикції:

- адміністративної та конституційної;
- адміністративної та господарської;
- адміністративної та цивільної;
- адміністратиної та кримінальної.

Практичне завдання:

24.10.2019 ОСОБА_1 звернувся до суду з адміністративним позовом до Департаменту житлової, комунальної політики та благоустрою Івано-Франківської міської ради, Виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради, Івано-Франківського обласного військового комісаріату, третя особа, що не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача - Тисменицький районний військовий комісаріат Івано-Франківського ОВК, згідно якого просить: визнати протиправними дії Івано-Франківського обласного військового комісаріату, Департаменту житлової, комунальної політики та благоустрою Івано-Франківської міської ради щодо неналежного оформлення документів і зберігання документів особової житлової справи позивача, а також в частині їх передачі на затвердження Житлової комісії Виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради; зобов'язати Житлову комісію Виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради зарахувати на квартирний облік в пільгову (першочергову) чергу (як учасник бойових дій та інвалід II групи з обмеженим терміном перебування до 01.06.2021) з 23.12.2016 року старшого солдата запасу ОСОБА_1 , зі складом сім`ї одна особа. Даний спір слід розглядати в порядку? Аргументувати свою позицію.

1) цивільного судочинства
2) кримінального судочинства
3) адміністративного судочинства
4) господарського судочинства

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПРАКТИЧНИХ НАВИЧОК СТУДЕНТІВ

Оцінювання рівня та якості знань студентів здійснюється з урахуванням індивідуальних особливостей студентів і передбачає диференційований підхід в його організації. Оцінюватися може виконання студентами відповідних навчальних завдань, під час роботи над якими вони демонструють власне логічно побудоване історичне мислення; розгорнуті і стислі, але конкретні: усні відповіді, письмові роботи, доповіді, реферати, виступи у дискусіях тощо.

Оцінка «відмінно» («5», «А») виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 90-100 від максимальної кількості можливих. При цьому:

- здатні розв'язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми у галузі професійної правничої діяльності, що передбачає застосування правових доктрин, принципів і правових інститутів і характеризується комплексністю та невизначеністю умов;

- ґрунтовно засвоїли теоретичні знання, показали вміння застосувати їх на практиці з аналізом та аргументацією основних положень тем, вміють належним чином використовувати нормативну базу, опрацювали і можуть використати рекомендовані до кожної теми джерела та спеціальну літературу, для аргументації тих чи інших положень при розкритті змісту відповідної проблематики;

- вільно оперують фактологічною джерельною базою, хронологією, оволоділи відповідною науковою термінологією, що передбачена при засвоєнні даного курсу;

- регулярно, кваліфіковано з використанням матеріалів додаткової літератури виступали на практичних заняттях.

Оцінка «добре» («4», «В») виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 80-89 від максимальної кількості можливих. При цьому:

- виявили обізнаність та частково засвоїли рекомендовані до кожної теми джерела та спеціальну літературу;

- в основному засвоїли матеріал, який дає можливість розуміти процеси розвитку правовідносин;

- продемонстрували знання фактичного матеріалу, орієнтуються в практиці застосування вітчизняної та європейської судової практики, достатньо добре володіють відповідною науковою термінологією;

- брали досить активну участь в обговоренні питань на практичних заняттях.

Оцінка «добре» («4», «С») виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 70-79 від максимальної кількості можливих. При цьому:

- виявили обізнаність і частково засвоїли рекомендовані до кожної теми джерела та спеціальну літературу;

- в основному засвоїли теоретичний матеріал, уміють використовувати його на практиці;

- продемонстрували знання фактичного матеріалу, частково володіють відповідною науковою термінологією;

Оцінка «задовільно» («3», «D») виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 60-69 від максимальної кількості можливих. При цьому:

- не повністю опанували матеріал, передбачений програмою курсу, мають досить поверхневі знання щодо проблем, які вивчалися;

- показали фрагментарну обізнаність щодо змісту питань, що розглядалися під час лекцій та на практичних заняттях;

- обмежилися опосередкованим вивченням теоретичних питань та мінімальним опрацюванням рекомендованої літератури;

- пасивно поводили себе на практичних заняттях, не виявили належних навичок і бажання до самостійної роботи.

Оцінка «задовільно» («3», «Е») виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 50-59 від максимальної кількості можливих. При цьому:

- показали фрагментарну обізнаність щодо :змісту питань, які розглядалися під час лекцій та на практичних заняттях;

- обмежилися опосередкованим вивченням теоретичних питань і мінімальним опрацюванням рекомендованої літератури;

- пасивно поводилися на практичних заняттях, не виявили належних навичок і бажання до самостійної роботи.

Оцінка «незадовільно» («2», «Fx») з можливістю повторного складання виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 35-49 від максимальної кількості можливих.

При цьому:

- не відвідували частину лекційних і практичних занять,
- пасивно поводилися на практичних заняттях, не виявили належних навичок і бажання до самостійної роботи,

Оцінка «незадовільно» («2», «F») з обов'язковим повторним курсом виставляється студентам, які набрали загальну суму балів 1-34 від максимальної кількості можливих. При цьому:

- не відвідували лекційns і практичns заняття;
- пасивно поводили себе на практичних заняттях, не виявили належних навичок і бажання до самостійної роботи,
- не володіють теоретичним знаннями з курсу, не опрацювали рекомендовану літературу;
- не бажали відповідати на запитання під час проведення практичних занять.
- фактично не засвоїли програму курсу.

Шкала оцінювання: національна та ЄКТС

(для 1-6 курсів)

Оцінка за національною шкалою	**Оцінка за шкалою ECTS**	
	Оцінка (бали)	**Пояснення за розширеною шкалою**
Відмінно	A (90-100)	відмінно
Добре	B (80-89)	дуже добре
	C (70-79)	добре
Задовільно	D (60-69)	задовільно
	E (50-59)	достатньо
Незадовільно	Fx (35-49)	(незадовільно) з можливістю повторного складання
	F (1-34)	(незадовільно) з обов'язковим повторним курсом

5. Засоби оцінювання

Засобами оцінювання та демонстрування результатів навчання можуть бути:

- контрольні роботи;
- проекти (наскрізні проекти; індивідуальні та командні проекти; дослідницько-творчі та ін.);
- реферати;
- есе;
- презентації результатів виконаних завдань та досліджень;
- студентські презентації та виступи на наукових заходах;
- контрольні роботи;
- інші види індивідуальних та групових завдань.

6. Форми поточного та підсумкового контролю

(Формами поточного контролю є усна чи письмова (тестування, есе, реферат, творча робота, лабораторна робота) відповідь студента та ін.

Формами підсумкового контролю є залік.

ПЕРЕЛІК ЗАЛІКОВИХ ПИТАНЬ

Теоретична частина:

1. Правова природа інституту адміністративної юрисдикції.
2. Правова природа адміністративної юрисдикції відповідно до вузького підходу.
3. Природа адміністративної юрисдикції відповідно до широкого підходу.
4. Класифікація принципів, які використавуються судами при розгляді адміністративних справ.
5. Основні риси першого етапу розвитку інституту адміністративної юрисдикції (перша половина 20-х рр. XIX ст. - 1917 року).
6. Основні риси другого етапу розвитку інституту адміністративної юрисдикції (з 1917 року - до середини 20-х рр. XX ст.).
7. Основні риси третього етапу розвитку інституту адміністративної юрисдикції (з середини 20-х рр. XX ст. - до 1940 р.).
8. Основні риси четвертого етапу розвитку інституту адміністративної юрисдикції (кінець 40-х рр. XX ст. - 1987р.).
9. Основні риси п'ятого етапу розвитку інституту адміністративної юрисдикції (1987-1991 рр.).
10. Основні риси шостого етапу розвитку інституту адміністративної юрисдикції (з 1991 - по сьогодні).
11. Правові джерела інституту адміністративної юрисдикції.
12. Методи дослідження інституту адміністративної юрисдикції.
13. Підстави утворення адміністративних судів в Україні.
14. Порядок утворення та ліквідації адміністративних судів.
15. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в Іспанії.
16. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Німеччині.
17. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Португалії.

18. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Франції.

19. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в Англії.

20. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Польщі.

21. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції в Болгарії.

22. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Домінікані.

23. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у США.

24. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Бразилії.

25. Становлення та розвиток інституту адміністративної юрисдикції у Чилі.

26. Правова природа інституту публічно-правового спору.

27. Правова природа територіальної підсудності адміністративних справ.

28. Правова природа інстанційної підсудності адміністративних справ.

29. Правова природа предметної підсудності адміністративних справ.

30. Правова природа виключної підсудності адміністративних справ.

31. Спори на, які не поширюється повноваження адміністративних справ.

32. Порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.

33. Процесуальний порядок зупинення та закриття провадження у справі.

34. Судові дебати та ухвалення судового рішення.

35. Процесуальні вимоги до судового рішення (законність, обґрунтованість, вмотивованість).

36. Розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження.

37. Особливості подання заяви по суті справи в окремих категорях адміністративних справ.

38. Особливості апеляційного та касаційного оскарження судових рішень в окремих категоріях справ.

39. Особливості провадження у зразковій справі.

40. Особливості провадження у типовій справі.

41. Порядок звернення до апеляційного суду за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення.

42. Повноваження суду як центрального суб'єкта розгляду адміністративних справ.

43. Суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення.

44. Повноваження органів національної поліції як суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення.

45. Теоретичні підходи до визначення підсудності та їх реалізацій в адміністративному судочинстві України.

46. Порядок та строк розгляду справ про адміністративні правопорушення.

47. Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення за ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

48. Правова природа адміністративної відповідальності як інституту адміністративного права та процесу.

49. Поняття та принципи розгляду справ про адміністративні правопорушення.

50. Розгляд справ про адміністративні правопорушення як стадія адміністративно-деліктного процесу.

51. Права та обов'язки учасників розгляду справ про адміністративні правопорушення.

52. Нормативно-правове забезпечення розгляду справ про адміністративні правопорушення.

53. Зарубіжний досвід здійснення розгляду справ про адміністративні правопорушення судом та підрозділами поліції.

54. Процесуальний порядок розгляду апеляційної скарги.

55. Повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення.

56. Судові рішення суду апеляційної інстанції.

57. Процесуальний порядок розгляду касаційної скарги.

58. Підстави для передачі справи на розгляд об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду.

59. Повноваження суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги.

60. Судові рішення суду касаційної інстанції та порядок їх прийняття.

61. Порядок розгляду касаційної скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи.

62. Окрема ухвала суду касаційної інстанції.

63. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

64. Поняття та проблемні питання неоднакового застосування чинного законодавства судами адміністративної юрисдикції.

65. Поняття та види темпоральних колізії в адмінітративному судочинстві.

66. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції від конституційної юрисдикції.

67. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції від кримінальної юрисдикції.

68. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної юрисдикції.

69. Критерії розмежування адміністративної юрисдикції від господарської юрисдикції.

70. Проблемні питання розмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судових юрисдикції.

Складання процесуальних документів:

1. протокол про адміністративне правопорушення.
2. Постанова про адміністратвине правопорушення.
3. Позовна заява до місцевого суду як адміністративного суду.
4. Позовна заява до окружного адміністративного суду.
5. Заява про забезпечення позову.
6. Відзив на позовну заяву.
7. Відповідь на відзив.
8. Заперечення.
9. Зустрічний позов.
10. Протокол про вчинення окремої процесуальної дії.

11. Додаткове судове рішення.
12. Апеляційна скарга.
13. Відзив на апеляційну скаргу.
14. Касаційна скарга.
15. Відзив на касаційну скаргу.
16. Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.
17. Заява про перегляд судового рішення за виключними обставинами.
18. Заява про відновлення втраченого судового провадження.
19. Окрема ухвала суду.
20. Заява по суті справи у спрощеному позовному провадженні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Administrative justice in Europe: Report for Lithuania. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Telegram%20Desktop/lithuania_en.pdf. (дата звернення: 19.06.2021)
2. Administrative Procedural Code: Slovakia Law : from 1 January 1968. URL: https://www.refworld.org/docid/3ae6b50410.html (дата звернення: 16.06.2021)
3. Administrative Procedure Act: Germany Law : from 25 May 1976. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Germany/Germany_ Administrative%20Procedures%20Act%20VwVfG%201976_amended%202016.p df. (дата звернення: 10.06.2021)
4. Administrative Procedure Act: Italy Law : from 7 Augest 1990. No. 241. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Italy/Italy_ Administrative%20Procedure%20Act%20No.%20241%20of%201990_amended% 202016.pdf. (дата звернення: 11.06.2021)
5. Administrative Procedure Code: Bulgaria Law : from 12 July 2006. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Bulgaria/Bulgaria_ AdminProcedureCode_2006_amended2016.pdf. (дата звернення: 22.06.2021)
6. Administrative Violations Code: Latvia Law : from 7 December 1984. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/FD/FD%20Laws/Latvia/Latvia_ Administrative%20Violations%20Code_1985,%20amended%202016_LV.pdf. (дата звернення: 15.06.2021)
7. Archives Parlementaires de 1789 à 1860, T. X, p. 344.
8. Bruns R. Zivilprozessrecht / R. Bruns. – 2 Aufl. – Berlin, 1979. – 520 s.
9. Code of Administrative Procedure: Portugal : from 7 January 2015. URL: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Portugal/Portugal_ Code%20of%20Administrative%20Procedure_2015.pdf. (дата звернення: 12.06.2021)

10. Czech Administrative Law - Legal regulation of procedure language in administrative proceedings : web site. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Telegram%20Desktop/05_Czech_Administrative_Law.pdf. (дата звернення: 19.06.2021)

11. Dicey A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis : Liberty Classics, 1982. CXLVIII. 436 p.

12. European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent. European Union administration (2016/2610(RSP)). URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication (дата звернення: 29.04.2021)

13. F. Burdeau, « A propos des origines historiques du dualisme juridictionnel », in A. Van Lang, Le dualisme juridictionnel, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2007, p.17.

14. G. Bigot, L'administration française, Litec, 2010, T. 1, p. 51 et s.

15. General Administrative Procedure Act: Republic of Croatia : from 27 March 2009. URL: https://www.legislationline.org/documents/id/16474. (дата звернення: 20.06.2021)

16. Hugo Flavier, Charles Froge. Administrative justice in France. Between singularity and classicism. Brics Law Journal. 2016. Vol. 3. № 2. P. 80–111.

17. J.River, J.Waline. Droit administrative, 17 edition, Dallaz, Paris, 1998. p.137.

18. Juan Alfonso Santamaría Pastor: Principios de Derecho Administrativo General, Ed. Iustel. 2004. ISBN 84-96440-02-8

19. Le droit administratif française[Texte imprime]. Guy Braibant/ 2e ed.rev. et mise a jour/ Paris:Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1988.

20. Lust S. Administrative law in Belgium. Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis. Antwerpen: Intersentia, 2007. P. 5–60.

21. M. Fromont, Droit administratif des Etats européens, P.U.F., Thémis, 2006.

22. Malec J., Malec D. Historia administracji i mysli administracyjnej. Wydawnnictwo Uniwersytetu Jagiellonskiego. Krakow, 2000. S.239–251.

23. Mattarella B. Administrative law in Italy: an historical sketch. Revista de direinto administrativo. 2016. Vol. 271. P. 13–64.

24. Olechowski, Thomas: Administrative jurisdiction, in Encyclopedia of Early Modern Online, Executive editor of the edition: Greme Dunphy, Anderw Gav. Original German Edition:Enzylopodie der Neureit. Im Auftrag des Kulturwissensechaftlichen Instituts (Esses) und in Verbindung mit den Fachherausgebern herausgegeben von Friedrich Jaeder. Copyng. J.B. Metrlersche Verlagsbuchhandlungg und Carl Ernst Poeschel Verlag GmbH 2005–2012. Consulted online on 20 May 2018. URL : http://dx.doi.org./10.1163/2352_0272_emho_SIM_029720 (дата звернення: 10.05.2022)

25. On Legal Regime of Public Administration and Administrative Procedure: Spanish Law: from 26 November 1992. URL:
http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Spain/Spain_Law%2030-1992%20on%20the%20Legal%20Regime%20of%20the%20Public%20Administration%20and%20Common%20Administrative%20Procedure%201992.pdf. (дата звернення: 12.06.2021)

26. Pünder H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. Journals Permissions. 2013. Vol. 11. № 4. P. 940–961.

27. Questionnaire on the Independence and efficiency of administrative Justice : Austria : web site. URL: https://www.aeaj.org/page/Questionnaire-onthe-Independence-and-efficiency-of-administrative-Justice--Austria.

28. Questionnaire on the Independence of administrative Justice: Greece : web site. URL: https://www.aeaj.org/page/Questionnaire-on-the-Independenceof-administrative-Justice-Greece. (дата звернення: 13.06.2021)

29. Questionnaire on the Independence of administrative Justice: Greece : web site. URL: https://www.aeaj.org/page/Questionnaire-on-the-Independenceof-administrative-Justice-Greece. (дата звернення: 13.06.2021)

30. Rodica Narcisa Petrescu. Drept administratif, Ed. Accept Cluj.– Napoco, 2004.p.3278.

31. Schmitt Glaeser W. Verwaltungsprozebrecht. 14 Auf. Stuttgart; Munchen; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden, 1997; Hufen F. Verwaltungsprozebrecht

32. Steluţa Ionescu. Justiţia şi jurisprudenţia in statul de drept. Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008. p.40

33. Tatsachen uber Deutschland // Die Bundesrepublik Deutschland Fakten, Daten, Bilder. hg.v Lezibon-Institut Bertelsmann. – Frankfurt am Main, 1992. – С. 110.

34. The Administrative Justice in Spain: Current Situation and Challenges. URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/The_Administrative_Justice_in_ Spain_Current_Situat.pdf. (дата звернення: 13.06.2021)

35. The Approach to Administrative Law in Poland and the United Kingdom : web site. URL: https://www.jstor.org/stable/760355?seq=1. (дата звернення: 15.06.2021)

36. The Development of Austrian Administrative Law : web site. URL: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002085236202800210 ?journalCode= rasb.

37. The Judiciary.Eric Solsten, ed. Portugal: A Country Study. Washington:GPO for the Library of Congress, 1993.URL: htts://countrystudies.us/portugal/82.htms (дата звернення: 06.06.2021).

38. The Swiss Legal System and Research : web site. URL: https://www.nyulawglobal.org/globalex/Switzerland.html (дата звернення: 11.06.2021)

39. Van Lang (dir.), Le dualisme juridictionnel, Limites et mérites, Dalloz, Thèmes et Commentaires, 2007.

40. Абдулкадірова Е. Е. Визначення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією України. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 30 берез. 2018 р.). Одеса : ОДУВС, 2018. С. 84–85.

41. Абдулкадірова Е. Е. Стадія розгляду справ патрульною поліцією за участю захисника. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 3–4 серп. 2018 р.). Харків : Східноукр. наук. юрид. організація, 2018. С. 56–62.

42. Абдулкадірова Е. Е. Участь захисника під час розгляду справ патрульною поліцією. *Вісник національної академії внутрішніх справ.* 2019. № 4 (113). С. 112–118.

43. Авдюков М. Г. Судебное решение / М. Г. Авдюков. – М.: Юрид. лит., 1959. – 192 с.

44. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.

45. Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / Р.Э. Байтеряков, Д.В. Карпухин, М.В. Комиссарова и др. /под ред. М.А. Лапиной. – М.: Палеотип, 2015. 271 с.

46. Административное право: учебник//Под. ред. Ю.М. Козлова и П.П. Попова. М., 2001. 418с.

47. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення. за заг. ред. О.В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2016. 388 с.

48. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. для підготовки до іспиту / О. М. Калюк та ін. ; за ред. В. А. Кулікова. Київ, 2016. 230 с.

49. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ, 2007. 544 с.

50. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В. В. та ін. Херсон, 2018. 446 с.

51. Адміністративне право України/[Битяк Ю.П., Дьяченко О.В., Зима О.Т., Зуй В.В.];за заг.ред. Ю.П. Битяка.– К.:Юрінком Інтер, 2005. 341с.

52. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Д. В. Голобородько та ін.; за ред. Т. П. Мінки. Дніпро, 2017. 320 с.

53. Адміністративний кодекс УСРР : затв. постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10.1927 р. ; втратив чинність (згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 21.08.1985 р. № 807-XI). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення:11.10.2021)

54. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.

55. Адміністративно– юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки [Текст] : навч. посіб. / [С. М. Алфьоров та ін.] ; за заг. ред. д–ра юрид. наук, проф., засл. юриста України С. М. Алфьорова; Дніпропетр. держ. ун–т внутр. справ. Х. : Право, 2014. 14 с.

56. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навч. посіб. / В. А. Глуховеря та ін. ; за заг. ред. В. А. Глуховеря. Дніпро, 2016. 264 с.

57. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посіб. / С. Ф. Константінов та ін. Київ, 2016. 336 с.

58. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посіб. / С. Ф. Константінов та ін. Київ, 2016. 336 с.

59. Алфьоров С. М. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2011. 216 с. URL : http://pidruchniki.ws/15431216/pravo/ provadzhennya_spravah_pro_administrativni_pravoporushennya. (дата звернення: 11.10.2021)

60. Анохіна Л.С. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність та зміст. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 19 (58), №1. 2006. С. 172– 175.

61. Бакаянова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 487 с.

62. Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Вип. 23. Ч. І. Т. 1. С. 18–22.

63. Бахрах Д.Н. Административное право: [учебн.]. М.: Норма, 2001. С. 146– 147.

64. Бердник В. С. Розвиток вітчизняної правової думки про адміністративно– юрисдикційну діяльність. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 2(1). С. 174–178.

65. Березенко В.М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2012. № 4.С. 66– 74

66. Большой юридический словарь/под ред. А.Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2– е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА–М, 2002. 704 с.

67. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів : ЛДУ, 1975. 176 с.

68. Бортняк Д. Ф. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. *Підприємництво господарство і право.* 2009. Вип. 10. С. 179–189.

69. Бурбика М. М., Колесніков М. В., Солонар А. В. Адміністративний процес України (у схемах) : навч. посіб. Суми, 2019. 108 с. С. 27

70. Васьковський Е. В. Учебник гражданского процесса. – М., 1917. – 208 с.

71. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ Вид. «Юрид. думка», 2007. 992 с.

72. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.

73. Верховенство права : доповідь, схвалена Венеційською Комісією (Європейська комісія «За демократію через право») на 86-му пленарному засіданні (м. Венеція, 25–26 берез. 2011 р.). Право України. 2011. № 10. С. 168–184.

74. Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск : Изд– во Иркутского ун– та, 1984. 100 с.

75. Воронков Г. В. Гражданский процесс. Заг. ред. К.С. Юдельсона. – М., 1972. – 440 с.

76. Гасанова А.К. Етапи та стадії виникнення, становлення та функціонування адміністративної юстиції в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 57. С. 106–112.

77. Гнап Д. Д. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. Вип. 1. С. 111–114.

78. Гончарук С.Т. Реалізація права на захист у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Інтернаука. 2017. Вип. 4 (26). С. 100– 104.

79. Гордєєв В. В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищої ради юстиції*. – 2011. – № 3 (7). – С. 25–41.

80. Гражданское процессуальное право Украины / под ред. В. В. Комарова. – Харьков : Одессей, 2002. – 476 с.

81. Гуреев П. П. Судебное разбирательство гражданских дел. – М.: Госюриздат, 1958. – 199 с.

82. Давтян Л. Г. Гражданское процессуальное право Германии. – М. : Городец-издат, 2000. – 320 с.

83. Деликтно-процессуальный Кодекс Эстонской Республики : от 22 мая 2002 г. URL: http://v1.juristaitab.ee. (дата звернення: 21.06.2021)

84. Дембіцька С. Л. Теоритичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності. *Право і суспільство*. 2016. Вип. 2. С. 121–126.

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

86. Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 172 с.

87. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цвєтков, В.М. Шаповал та ін. ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1998. – 432 с.

88. Джафарова М.В. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 90–94.

89. Джафарова М.В. Теоретико-правові підходи до визначення методів сучасного адміністративного процесуального права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 113–116.

90. Дмитрієв А. А. Принципи та правове регулювання діяльності органів Національної поліції із протидії організованій злочинності. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. Вип. 1. С. 164–174.

91. Дністрянський С.С. Соціальне поняття права. Академічна юридична наука / уклад.: І.Б. Усенко, Т.І. Бондарук ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Ін Юре, 1998. С. 214–234.

92. Закон Республіки Сербія «Про проступки» : від 12 груд. 2002 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

93. Закон Республіки Словенія «Про проступки» : від 12 груд. 2002 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Slov_2002.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

94. Закон Чеської Республіки «Про проступки» : від 17 квіт. 1990 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Cheh_1990.pdf. (дата звернення: 21.06.2021)

95. Іванов І. Є. Шляхи перейняття зарубіжного досвіду щодо проваджень у справах про адміністративні проступки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. Вип. 2. С. 255–258.

96. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. Форум права. 2011. № 1. С. 419–424 URL: http://www.nbuv.gov.ua/e– journals/FP/2011– 1/11iocjpd.pdf – С. 423. (дата звернення 13.11.2020)

97. Картузова О.І. Поняття і структура адміністративно–юрисдикційного процесу. Наукові праці Одеської національної юридичної академії.Одеса: Юр.література, 2003. Том 2. С. 154.

98. Кассационный трибунал, 3 mai 1792, cité in J– L Mestre préc., p.18.

99. Кириченко В. В. Адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності в організації діяльності персоналу ОВС : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.

100. Кобзарь–Фролова, М.Н. К вопросу о понятии и сущности административной юрисдикции. Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 138– 142.

101. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.

102. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10. (дата звернення: 21.06.2021)

103. Козлов А. Ф. Предметные полномочия суда первой инстанции. Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1979. – С. 97–104.

104. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164.

105. Колодій А.М. Принципи права: ґенеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 40–44.

106. Коломійцев П. Конституційна законність як метод та мета здійснення державної влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 168–172.

107. Коломоєць Т.А. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 27–34.

108. Колпаков В.К. Адміністративно–деліктний правовий феномен: Монографія.– К.: Юрінком Інтер, 2004. 170 с.

109. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2– х книгах. Книга 1.– Х.: Харків юридичний, 2011. С. 12– 13

110. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно– правові питання реалізації / Комзюк А. Т. ; [за заг. ред. проф. О. М. Бандурки]. Х. : Вид–во Нац. ун–ту внутр. справ, 2002. С. 205.

111. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зі змінами, внесеними Протоколом № 11) : Рада Європи, Рим, 4.11.1950 р. (Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 28.01.2022)

112. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07.10.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400- 77#Text (дата звернення: 09.09.2021)

113. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page. (дата звернення: 12.02.2021)

114. Концепція адміністративної реформи в Україні : розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та впроваджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 19.05.2021)

115. Красюк И. Принцип верховенства закона и система источников права в современной Украине. Legia si viata. 2015, Noiemb. С. 65–68.

116. Крусян А.В. Кодекс адміністративного судочинства України як джерело адміністративного процесуального права: інновації та проблеми: Юридичний вісник. 2019. № 3. С. 70–77.

117. Крусян А.В. Кодекс адміністративного судочинства України: реформаційні інновації та практичні проблеми. *Актуальні проблеми судово-правової реформи* : матеріали Круглого столу (м. Одеса, 18 жовт. 2019 р.) / ред. кол.: М.Р. Аракелян, Н.М. Бакаянова. Одеса : Фенікс, 2019. С. 20–23. URL: https://drive.google.com/open?id=1GB4gFq_C03_Q55v79qJCWSSXAKDN8GwISB N 978-966-928-453-2. (дата звернення: 15.02.2021)

118. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. К.: Атіка,2005. 87с.

119. Куплеваський М.О. Административная юстиция в Западной Европе. І. Адмистративная юстиция во Франции / Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право/ Упорядники: Ю.І.Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б.Усенко; відп. редактори Ю.І.Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. С. 145.

120. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

121. Лапкін А.В. Про предмет і метод судового права. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. Івана Єгоровича Марочкіна (м. Харків, 20 квіт. 2017 р.) : у 2 т. / редкол.: Л.М. Москвич (гол.) та ін. ; Харків : Право, 2017. Т. 1. С. 88–91.

122. Левшин Л. В. Сущность и значение судебного решения в советском гражданском процессе: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 1953. – 20 с.

123. Ленгер Я.І. Муніципально–правові колізії: загальнотеоретичний аспект: монографія. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 73.

124. Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика): дис. … канд. юрид. наук 12.00.01. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 175 с.

125. Лисенко Ю. О. Представництво в адміністративному процесі : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 213 с. С. 53

126. Люблін В.Д. Адміністративно–юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду: дис. на здобуття наукового ступеня канд.юрид.наук: спец.12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» Національна академія внутрішніх справ України. К.,2004. 26 с.

127. Матузов Н. И. Юридические коллизии и способы их разрешения. Теория государства и права: курс лекций под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997. С. 424– 439.

128. Махроп И. Административная юрисдикция органов неполитической власти. Право и экономика. 2002. № 12. С. 15

129. Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини. *Публічне право.*2011. № 3.С. 49–58.

130. Миронюк Р. В. Европейский опыт функционирования системы органов административно-деликтной юрисдикции и направления его внедрения в отечественное законодательство. *Всероссийский журнал научных публикаций*. 2013. Вип. 2 (17). С. 33–36.

131. Моісеєнко Г.В. Аналіз наукових підходів до розуміння та тлумачення в адміністративно– правовій доктрині категорій «адміністративний процес», «принципи адміністративного судочинства», «юрисдикція» та «підсудність» // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція, 2016. № 24. С. 99

132. Оверчук С. В. Поняття та види підсудності в кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативнорозшукова діяльність». – К., 2005. – 20 с.

133. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел : учеб. пособие. – Свердловск, 1973. – 122 с.

134. Осокина Г. Л. Курс российского гражданского процессуального права. – Томск, 2002. – Т. 1. – 672 с.

135. Педько Ю.С. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення. Право України. 2001. № 10. С. 74.

136. Поляничко А.О. Принципи права: сучасний загальнотеоретичний погляд. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 55–60.

137. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 р. №845 «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845–2011– %D0%BF (дата звернення: 16.08.2021)

138. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суу від 05 березня 2020 року. Справа №640/12339/19. Адміністративне провадження № А/9901/2/20 URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88062046 (дата звернення: 02.04.2022)

139. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.03.2020 року. Справа № 850/8/19. Адміністративне провадження № А/9901/273/19, №А/9901/274/19. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88061961 (дата звернення: 31.05.2022)

140. Постанова Київського районного суду м. Харків від 05.06.2020 р. Справа № 953/6852/20 URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/89760873/ (дата звернення: 02.04.2022)

141. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 30 грудня 2021 р. Справа № 560/6008/21 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102391082 (дата звернення: 05.05.2022)

142. Правова система України: історія, стан та перспективи : у в 5 т. / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2008. Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. 728 с.

143. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 лип. 2012 р. № 5076. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17. (дата звернення: 20.02.2021)

144. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України № 889/2002 від 1.10.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002#Text (дата звернення: 17.06.2021)

145. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 черв. 2001 р. № 3460. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17. (дата звернення: 16.05.2021)

146. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2.06.2016 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 15.02.2021)

147. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF. (дата звернення: 13.02.2022)

148. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. URL: phttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 10.08.2021)

149. Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України : Указ Президента України від 7.11.2002 р. № 995/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995/2002 (дата звернення: 21.06.2021)

150. Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу : Закон України від 21 листоп. 2002 р. № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/228-15. (дата звернення: 12.08.2021)

151. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28.04.1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426

152. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах : Указ Президента України № 455/2017 від 29.12.2017 р. URL: http://www.president.gov.ua/documents/ (дата звернення: 13.03.2022)

153. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення:23.02.2022)

154. Про Національну поліцію : Закон України від 2.07.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 19.01.2022)

155. Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадовців, якими завдано шкоди громадянам : Закон СРСР від 30.06.1987 р. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14085.htm (дата звернення:10.12.2021)

156. Про прокуратур : Закон України від 14.10.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (дата звернення: 20.02.2021)

157. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674– VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 14, ст.87. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674– 17 (дата звернення: 19.08.2021)

158. Про судоустрій України : Закон України від 7.02.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text (дата звернення: 06.03.2022)

159. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів : Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view (дата звернення: 15.02.2022)

160. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17 (дата звернення:19.02.2021)

161. Проблемы науки гражданского процессуального права / В. В. Комаров, В. А. Бигун, В. В. Баранкова; под ред. В. В. Комарова. – Х.: Право, 2002. – 440 с.

162. Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 2.10.2013 р (Протокол ратифіковано із заявою Законом № 2156-VIII від 05.10.2017 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13#n3 (дата звернення: 06.06.2021)

163. Пузирний Вячеслав. Принципи адміністративно–юрисдикційної діяльності в установах виконання покарань. *Підприємство, господарство і право*. № 11. 2017. С.120.

164. Решетникова И. В. Гражданский процесс. – М.: НОРМА, 2002. – 340 с.

165. Решота В. Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 865. С. 316–324.

166. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710–97 (дата звернення: 21.05.2021)

167. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) № 5– рп/2005 від 22.09.2005 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710– 05 (дата звернення: 21.05.2021)

168. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 р. № 6-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 09.09.2021)

169. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3724

170. Рішення Конституційного Суду України від 9.07.1998 р. № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного

тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 1209.

171. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3.10.1997 р., № 18/183-97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 18.11.2021)

172. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення : рішення Конституційного Суду України від 26 трав. 2015 р. № 5-рп/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15. (дата звернення: 10.09.2021)

173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15– рп/2004 від 02.11.2004 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710–04 (дата звернення: 20.05.2021)

174. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) : рішення Конституційного Суду України від 14 груд. 1999 р. № 10-рп/99. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99. (дата звернення: 15.08.2021)

175. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 31 грудня 2021 року. Справа №380/23809/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102404183 (дата звернення: 09.05.2022)

176. Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) : рішення Конституційного Суду України від 22 груд. 2010 р. № 23-рп /2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10. (дата звернення: 18.09.2021)

177. Сайфуліна Ю.В. Теоретичні засади класифікації джерел права. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 28–33.

178. Салищева Н.Г. Административный процес в СССР.– М.: Юридическая литература, 1964. 75 с.

179. Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди на поняття. *Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля*. 2015. Вип. 1 (6). С. 128–134.

180. Сарибаєва Г. М. Систематизація адміністративного законодавства України: проблеми визначення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6 (15). С. 135–138.

181. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин.– К.:Видавничий Дім «ІнЮре», 2000. 147 с.

182. Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві. Форум права. – 2011. – № 4. – С. 681-685.

183. Советский гражданский процесс / под ред. М.А. Гурвича. – Изд. доп. и исправ. – М., 1975. – 400 с.

184. Советский гражданский процесс / под ред. М.А. Гурвича. – Изд. доп. и исправ. – М., 1975. – 400 с.

185. Сокальська О. В. Судоустрій та судочинство в Україні (XVI − початок XVII ст.) : автореф. дис... . канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Сокальська ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. − К., 2006. − 20 с.

186. Статистичний бюлетень «Адміністративні правопорушення в Україні». Державна статистична служба України. Київ, 2016. 205 с.

187. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.

188. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

189. Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч. 1 Львів : Астролябія, 2003. 232 с.

190. Судья ЕСПЧ ad hoc Станислав Шевчук: судьи не могут работать «в ящик». Когда они принимают решение, то ожидают его исполнения. *Закон и бизнес*. № 48 (1138) 30.11– 06.12.2013.

191. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень/ уклад.: О.І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк; НАН України, Ін– т мовознавства ім. О.О. Потебні. Київ: Довіра, 2006. С. 241.

192. Тесленко В. М. Взаємодія міжнародного й внутрішньодержавного права в аспекті українського законодавства. *Молодий вчений*. 2017. Вип. 3. С. 566–570.

193. Тимошенко И.В. Административная ответственность: учеб. пособие,М.:ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Изд. центр «Март», 2004. С.140– 141.

194. Тихомиров Ю. Юридическая коллизия, власть и правопорядок. *Государство и право*. 1994. № 1. С. 3–11.

195. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества. Харків : Факт, 2001. 382 с.

196. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 28 вересня 2021 року. Справа № 398/3362/2. Провадження № 2-ic/340/45/21. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/99970293/ (дата звернення: 02.04.2022)

197. Фазикош О. В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3–2 (2). С. 178–182.

198. Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.

199. Хайде В. Система правосудия Федеративний Республики. Германський Фонд международного правового сотрудничества. Федеральний вестник. 1990. 111 с.

200. Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.

201. Хохленко О. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері освіти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.

202. Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового государства. *Среднерусский Вестник общественных наук*. 2006. № 1. С. 65.

203. Чернобай О.І. Значення і сутність адміністративної юрисдикції. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ. Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць 14 травня 2014 року. К. С. 138–139.

204. Четвериков В.С. Административное право России. Общая и Особенная части: учеб.пособие. М.: Инфа. М, 2001. 89 с.

205. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юрид. лит., 1979. 240 с.

206. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. на здобуття наукового ступеня канд.юрид.наук: спец.12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Національний університет внутрішніх справ. Х., 2004. 41 с.

207. Шиманович О. М. Проблема сутності (правової природи) судового рішення в цивільному процесуальному праві України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – Вип. 62. – К.: Київ. ун-т, 2004. – С. 137-140.

208. Штефан М. Й. Цивільний процес. – К.: Ін Юре, 2001. – 696 с.

209. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. №758– 0– 2– 08– 19. База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323– 08 (дата звернення: 19.05.2021)

210. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М. : Юрид. лит., 1979. 136 с.

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ

Навчально-методичний посібник

За редакцією ***Щербанюк О.В.***

Автори:
Оксана Володимирівна ***Щербанюк***
Віталій Анатолійович ***Вдовічен***
Віталій Володимирович ***Гордєєв***
*Лаура Георгіївн****а Бзова***

Відповідальна за випуск ***Щербанюк О.В.***

Літературний редактор ***Лупул О.В.***

Технічний редактор ***Чораєва Г.К.***

Дизайн обкладинки ***Цвіра А.В.***

Підписано до друку 29.07.2022. Формат 60x84/16.
Умов.-друк. арк. 13,6. Обл.-вид. арк. 14,6. Зам. Н-083.
Електронне видання.
Видавництво Чернівецького національного університету.
58002, Чернівці, вул. Коцюбинського, 2.
e-mail: ruta@chnu.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 891 від 08.04.2002.




ЧНУ
РУТА